

عَلَمُ الدَّوْلَةِ

بِقَلَمِ

أَحْمَدَ وَفِيقَ

الْجُزْءِ الرَّابِعِ

في تكويمه الدولة، وفي المناقشات الفقيرية الخاصة بمبادئها والاعتراف بها،
وفي الحكومات الفعلية، وفي تحديد السيادة، وفي تطور فكرة الدولة المركبة،
وعلاقات ما بين أجزاء الإمبراطورية البريطانية وبينها القانوني

الطبعة الأولى

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف
وكل نسخة تخلو من توقيعه تعتبر مسروقة

الثنى أربعون قرشاً صاغاً

١٣٥٥ هـ - ١٩٣٦ م

مطبعة النهضة بشارع عبد العزيز بمصر

عَلَمُ الدَّوْلَةِ

بِقَلَمِ
أَحْمَدَ وَفِيْق

لِلْجَنَّةِ الرَّابِعِ

فِي تَكْوِينِهِ الدَّوْلَةُ، وَفِي إِثْبَاتِهَا الْقَضِيَّةُ الْخَامَةُ بِمَعْنَاهَا وَالْإِصْرَافُ بِهَا،
وَفِي الْحُكُومَاتِ الصُّلْبَةِ، وَفِي تَحْرِيرِ السَّيَادَةِ، وَفِي تَطْوِيرِ فِكْرَةِ الرِّوَايَةِ الْمُرَكَّبَةِ،
وَعَمَلَاتِهَا مَا يَدْعُو إِلَيْهِ الْإِسْرَارُ الْمُرِيدُ الْبِرِّطَانِيَّةَ وَبَلَدَهَا الْفَالَسْتِينِ

الطبعة الأولى

محمود الطبع والنشر بمطبعة الخزانة
وكل نسخة تحمل من توثيقه تصدر مسروقة

التي أرى من فرسها مائة

١٣٥٥ هـ - ١٩٣٦ م

مطبعة النهضة شارع عبد العزيز بمصر



المقدمة

انطوى الجزء الرابع على خمسة أبواب ، تناول الباب الاول تكوين الدولة ووسائل تقرير المصير والرد على ما دار في مؤتمر فرساي بصدد (مصر) ومهمة الدولة ، وفي أسباب المساواة القانونية والفارق بين القبول في عصبة الأمم وعصبة الدول ، وذلك في فصلين من ص ٥ إلى ص ٧٤ وتناول الباب الثانى المناقشات الفقهية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها ومتى تكون شخصية دولية ومتى لا تكون وانواع الاعتراف وطبيعة كل اعتراف وسريان الاعتراف على الماضى الخ . وذلك في خمسة فصول من ص ٧٥ إلى ص ١٥٢ . وتناول الباب الثالث الكلام عن الحكومات الفعلية في ثلاثة فصول من ص ١٥٣ إلى ص ٢٣٦ . وتناول الباب الرابع تحديد سيادة الدولة ونظرية تجاوز الحقوق والسرف في ميدان العلاقات الدولية في أربعة فصول من ص ٢٣٧ إلى ص ٣٨٩ . وتناول الباب الخامس مقدمة عن الدولة المركبة في ثلاثة فصول ضمنها شرح المبادئ الأولية للدولة المركبة وأدوارها التاريخية وذيوعها في الآونة الحاضرة ، وتكلمنا بالتفصيل عن علاقة ما بين أجزاء الامبراطورية البريطانية من الناحية التاريخية والبناء القانونى معتمدين في شرح ذلك على النصوص الرسمية لمختلف المؤتمرات الامبراطورية التي عقدت منذ سنة ١٨٨٧ الى سنة ١٩٣٠ ، ثم ابنا مقياس الدولة المركبة المهدية المركزية (Federation) والعهدية الاستقلالية Confédération الى أن انتهينا من مقدمة الكلام في الدولة المركبة على أن يشتمل الجزء الخامس على تطور فكرة الدولة في الولايات المتحدة وفي المانيا على مجرى تاريخهما .

الى ولدنا ظهير

يصدر هذا الجزء في مستهل الشهر الخامس من حياتك التي أرجو أن تكون هي وحياة جيلك أسعد حظاً من حياة الأجيال السابقة ، وكتاب علم الدولة هو كل ثروتي ، بل هو كنزى الذى لا يتفق سرقه ولا يكسد ، وتهب ريحه على الدوام فلا تركد ، لانه كتاب علمي ، ولا غنى للعالم عن العلم يسيره ويدير شئونه ويدبرها ويصرفها في سبيل المنطق والحكمة والتبصر طبقاً لنتائج تجاربه وحقايقه . لذلك أهديك هذا الكنز الذى لا تستطيع أن تستغله إلا إذا أنت أخذت منه أستاذك في صباك ، ومرشدك في رجرائك ، وعمدتك في كمولتك ، وعكازتك في شيخوختك . فإذا أنت بلغت الخامسة عشرة من عمرك المبارك باذن الله فطالعهِ وكرم مطالعته إلى أن تبلغ العشرين ، ثم فكر فيه وتأمله بين العشرين والثلاثين ، وطبق مبادئه السامية بين الثلاثين والأربعين ، واجعله مرجعك بين الأربعين والستين ، وشاوره بعد ذلك إذا احتجت إلى المشورة ، فقد جمع بين دفتيه لباب المشورات السياسية والاجتماعية والتاريخية والقانونية والفلسفية ، فكان أفضل مثقف ، وأكيس معلم ، وخير معوان على حل المشاكل القومية

أما إذا أنا لم أتم طبع جميع أجزاء هذا الكتاب أثناء حياتي فلو صيك باب تراجع مخطوطاته بعد الأربعين ، ثم عالج اخراج ما لم أستطع طبعه ، وتحمل في ثبات وجلد متاعب هذا الواجب الشائك .

فإذا أنت اتبعت نصيحتي يا بني العزيز ، واسترشدت في مجرى حياتك العلمية على نورها ، عرفت أن تستفيد من هذا الكنز ، وعرفت أن تقيّد بلادك التي أحبها والدك وخدمها في مختلف الميادين ، ولأرجاء له من ظهوره في حياته إن شاء الله ، ونصير اسمه وأغراضه السامية بعد وفاته بقوة الحق جل وعلا ، إلا أن يكون خادماً لبلاده أميناً تقياً وولياً لوطنه وفياً ، والسلام عليك ورحمة الله . من والدك

أحمد وفيق

٥ أكتوبر سنة ١٩٣٦

الباب الأول

فى تكوين الدولة الفصل الأول

المبادئ الأساسية

ان الكلام فى تكوين الدولة يثير نضالا بين مبدئين عظيمين دائما ما يتقابلان
وجها لوجه مهما اختلف شكل الحياة الدولية ، وأريد تحديد قاعدة وبيان حق ،
وهما مبدأ الفردية من جهة ، ومبدأ الخير العام من جهة أخرى ، مبدأ الانانية أى
المصلحة الخاصة ، ومبدأ الانسانية أى المصلحة البشرية .

كيف يجوز أن يتعارض المبدآن ويتصادم الميلاق إذا كان الأمر خاصا
بتكوين دولة ؟ هذا هو الموضوع .

ان الدولة التى تلدها القوة تمل وجودها القوة ، ولكن الاقوياء يجحدون
دائما أمامهم من هو أقوى منهم ، وإن لم يوجد هؤلاء وجدت جماعة أقوى
بمجموعها .

فالقوة هى إذن الشرط الأساسى لتكوين دولة .

وإذن فانت إذا تأملت فى تكوين الدولة وجدت منذ بداية الرأى أن ليس هناك
ما يفرق بين حق رئيس الدولة على مجموع الأراضى وحق المالك على جميع أملاكه ،
فالتمييز بين القانون العام والقانون الخاص منعدم وكلاهما يلتقيان فى صيغة واحدة .

فالسيادة ليست إلا توسعا فى الملكية ، وإذا لم ينفصل حق الملكية عن السلطة
العامة ، سلطة الأمر والنهى لست السيادة ، ولستها ممتازة بظاهرة تدخلها فى
مجموعة قواعد القانون الخاص ولو أنها من القانون العام أصلا .

والسيادة من خاصيات الاملاك ، ولقد ترتب على ذلك نتيجة ، هى أن الحق على الدولة

يتكون بنفس الطرق التي يتكون بها الحق على الأرض . وهذه الوسائل هي اكتساب الأموال التي لا صاحب لها ، أو التنازل من قبل مالك الحق بموجب طريقة اقتصادية كالبيع والمبادلة ، أو التنازل بعملية ذات صبغة عائلية كعقد الزواج أو الميراث .

ولما كان الحق المترتب على الدولة قد نشأ في ميدان القانون الخاص ، فإن وسائط القانون الخاص هي التي مكنت الدولة من أن تغير معالم أملاكها وتوسعها أو تنقص منها إذا دعت الحال . فنشأة الدولة في بداية الأمر قامت على حق الملكية ، ولذلك فإن الدولة كانت في خدمة شخص أو أسرة تتابع أفرادها . فالدولة اذن قد تكونت على طريقة تتقدم مصالح فرد ، عوضاً عن خدمة مصالح الجميع . فهي اذن كانت تعمل لفرد عوضاً عن أن تعمل للناس ، وللإنسان ، للناس بمساعدة رعاياها ، وللإنسان فيما بعد عندما فهمت حقيقة واجبها فاخذت مكانها في الميدان الدولي كما اخذته من قبل في الميدان الفوضي لتحمي رعاياها داخلياً .

ولقد تكلمنا عن جروسيوس ورائته في ملكية السيادة وابنا النتائج التي تترتب على هذا المبدأ (ص ٣٠٤ إلى ٣٠٧ من الجزء الأول من علم الدولة) ولكن آثار هذا المبدأ بقيت زمناً طويلاً بعد « جروسيوس » وبعد نظرية « فانتل »

استمرار قيام السيادة على مبدأ الملكية العقارية

ولقد بقيت آثار مبدأ ملكية السيادة زمناً طويلاً حتى في الأيام التي عدل فيها القانون الدولي عن العمل بهذا المبدأ .

ان هناك وسائل عدة لاشتراك الدولة في سيادة دولة أخرى ، وهي وسائل دستورية أكثر مما هي دولية ، وإذا شئت مثلاً فخذ الاتحاد بنوعية العظميين ، وهما الاتحاد الارادي أو الفعلي (Union Réelle) والاتحاد الشخصي Union Personnelle أما النوع الاول فكلالاتحاديين اسوج Suède ونروج Norvège من سنة ١٨١٤ حتى سنة ١٩٠٥ ، حيث أبرمت معاهدة كارلستاد . والاتحاد بين النمسا والمجر

بناء على الاتفاق المبرم في سنة ١٨٦٧، وهو الاتحاد الذي حُلَّ عقب الحرب بناء على معاهدة « سان جرمان » بالنسبة للنمساو « تريانون » بالنسبة للمجر .

أما الاتحاد الشخصي فميزه في أن تكون دولتان تحت حكم فرد واحد خلال فترة تاريخية كدوقية « لوكسمبورج » وهولندا و « هانوفر » وانجلترا فيما مضى .

فانت تجد في الاتحاد الفعلي هيئات مشتركة ورابطة دائمة ترتبت على ارادة أعرب عنها الدولتان في سبيل توثيق عرى اتحاد بينهما .

أما في الاتحاد الشخصي فلا شيء من ذلك . فكل دولة من الدولتين تعيش عيشة منفصلة مستقلة ولكن يحدث أن تفاجأ كل منهما ، بحكم دستورهما ، بأن يكون الحاكم واحدا بدافع الارث في السلطة العليا والتاج . ولقد حدث هذا الأمر كثيرا في التاريخ وعلى الخصوص عند ما أصبح ملوك « هانوفر » ملوكا على انجلترا ، إذ تم الاتحاد الشخصي بين بريطانيا العظمى و « هانوفر » . وكذلك كانت الحال بين اماراة « نيو شاتيل » وبروسيا . ولا سيافى الوقت الذي عاشه « قاتل » الذي وضع مبادئ

للقانون الدولي تتعارض مع مبادئ جروسويس . وهو ما سنتناوله فيما بعد وهناك أمثلة أخرى عن الاتحاد الشخصي سترى تفاصيلها عند الكلام عن الدولة المركبة وأنواعها خلال الباب الخامس من هذا الجزء وفي الجزء الخامس عند الكلام عن الدولة المهدية بشقيها .

زوال فكرة ملكية السيادة

ولقد زالت الفكرة القديمة لأن نتائجها خطيرة ولائها قامت على مبدأ فاسد .

نتائج هذه الفكرة

لقد شرحنا النتيجة الاولى والثانية لمبدأ ملكية السيادة في ص ٣٠٦ و ٣٠٧ من الجزء الاول من علم الدولة ، أما النتيجة الاولى فهي اتصال السيادة بالملكية وانطباق قواعد القانون الخاص على القانون العام ، أى اندام الفارق بين القانونين واندماجهما في بعضهما .

أما النتيجة الثانية فاهميتها من الناحية السياسية . فعند ما تؤسس الملكية والسيادة على فكرة واحدة تنتقل وجهات النظر الخاصة بالملكية إلى السيادة فوراً . ففكرة التوسع في الأملاك التي يتشعب بها المالك تنتقل دائماً إلى ولي الأمر الذي يصبح ولا تفكير له إلا في التوسع في السيادة الخ

نظرية التوازن

وبما أن هذا التوسع لا يتم إلا بنضال بين الأفراد تدور رحاه أمام القضاء في صورة منازعة خاصة بالحدود ، فإن هذا النضال ذاته يدور بين أولياء الأمور ، ولكن في ساحة أخرى هي ساحة الحرب والنزال ، ولذلك كان لا مناص من أن تخاطر الفكرة السلمية بعض العقول الحكيمة والمرشدين الأفاضل بين قادة الشعوب ومستشاريهم الخصوصيين ، كما كان من الضروري أن تحيى فترات هدوء يجب أن يقف فيها الزحف على الحدود والتوسع في الملك . فكيف يتم ذلك وعلى أية قاعدة يكون التحديد ؟ ان القانون الوحيد الذي يعمل في هذه الحالة دون تدخل أى قانون آخر هو بلا شك القانون الطبيعي الذي كان يعمل من تلقاء نفسه .

ان السلطة مهما كانت هي قوة ، ولذلك وجب ان تتكون السلطات بطريقة تدعو إلى قيام توازن فيما بينها ، بحيث توجد نقطة فاصلة وحد ليس في الوسع اجتيازها باعتبار ان على جانبي الحدود قوة ضاغطة متعادلة ، وبناء على هذا رأى لم يجد الداعون إلى السلام وسيلة لتكوين السلطات غير نظرية التوازن .

لقد شرح الوزير « سولى » Sully في فصل شهير من مذكراته الموسومة بمجسم « اقتصاديات ملكية » « Des Economies Royales » (1) فكرة أسندها إلى الملك « هنرى الرابع » وهي فكرة خاصة بسلام أوروبا قال بصدها : إن الضرورة تقضى بتكوين عصابة أمم يتألف فيها ما اسماء خمسة عشر تسلطاً أو سيادة ، كل واحدة منها داخل نطاق أرضى متماثل في المساحة وعدد السكان والثروة حتى يقوم التوازن فيما بينها

(١) كتاب اقتصادى سياسى وضعه الوزير سولى عن حكم هنرى الرابع

وهذه السیادات الخمس عشرة إذ ما تم انشاؤها زالت المنازعات فيما بینهن دون عرض هذه المنازعات على تحکیم ، وإذا كان هناك مقاومات بالمصادفة او انتقاض ضد هذا التحکیم ، يتدخل الجيش المشترك تحت قيادة رئیس مشترك .

ففكرة التوازن كانت يومئذ القادرة وحدها على وضع حد لعبث المطامع ، وشدوذ الشهوات ، بينما احساس السیادة المؤسسة على فكرة الجمع بین الملكية والسلطة ما كانت لتؤدي الا الى تولد المطامع والشهوات ، مع أن مصلحة الشعوب كانت في وقف هذه المطامع والشهوات ، والا كانت الحرب تتجدد بتجدد مطامع الامیر وشهوات ولی الامر الذي لا يمكن وضع حد لشهواته ومطامعه الا بما أستماء الانجلیز Balance Of Power میزان القوة واسماه الفرنسيون التوازن . (Équilibre) وتلك كانت القاعدة الوحيدة في ذلك الحین لوضع حد لمطامع بعض الامراء الانهائية ولقد تحقق مبدأ التوازن على الخصوص في ١٧١٣ بمعاهدة أوترخت (Utrecht) ولكنه مبدأ أجوف تجريبي ، لا فكرة فيه تحركه ، والا فعلى أى أساس يقوم التوازن ؟ إن هذا موضوع دقيق . ثم كيف إذا ما وصلنا الى التوازن نستطيع استبقائه ؟

مما لا شك فيه أن فكرة التوازن كانت لمصلحة استقلال كثير من الدول ، انها كانت كذلك على الراجح بالنسبة لاستقلال سويسرا واستقلال هولندا ، ولكنها كانت بلا مرء على تقيض استقلال دول أخرى ولغير مصلحتها ، إذ نكلت بالاستقلال وسخرت من فكرته ، فعلى قاعدة التوازن تجزأت بولونيا على التوالى ، واذن على قاعدة التوازن قد ارتكبت عدة مظالم دولية .

ان مبدأ التوازن هو المبدأ الوحيد الذى ينطبق تمام الانطباق على مبدأ ملكية السیادة . فبدأ التوازن هو الذى قام عليه الى حد ما في مؤتمر فينا سنة ١٨١٥ بناء أوروبا التجريبي ، وضد مبدأ التوازن بدأت في سنة ١٨١٥ حركة نادى على التوالى باستقلال سلسلة من القوميات ، وقد ابنا تفاصيل هذه الحركة التي شملت الجزء الثالث من علم الدولة تقريبا .

نظرية « فآئل »

إن نظرية « فآئل » هى النظرية التى لا تخدم الانانية الفردية، ولا أنانية البعض، وإنما تخدم المصلحة العامة ، وهذه النظرية هى تلك التى تحم علينا أن نعتبر أن « السيادة لا تنشأ حق انسان على شعب ، ولكنها تترجم عن حق شعب على نفسه » . فالسيادة ليست قائمة على الملكية ، ولكنها شخصية وهذا المبدأ ، مبدأ شخصية السيادة هو المبدأ الذى وضعه « فآئل » فى منتصف القرن الثامن عشر ، فراجع تفاصيله ونتأجه وانتقاده فى الجزء الثانى من علم الدولة من ص ٨٦ الى ١٠٦ .

الدولة حق الانسان

لقد تعود الفقهاء ان يقولوا إن الدولة تنطوى على أرض وسكان وحكومة ، وكل هذا يمكن وضعه فى صيغة بسيطة هى أن الدولة تمتاز بالسيادة ، لان السيادة كما قدمنا سلطة قيادة تتوجه الى ارادات بصيرة حرة ، وهى سلطة قيادة خولت حق الاكراه البدنى ، فيما ان هذه القيادة لا تستطيع أن تتوجه الى ارادات بصيرة حرة فهى تتضمن اذن سكانا أى مجموعة من الناس .

ومن جهة أخرى فلكى يوجد هؤلاء الناس تحت سلطان الاكراه البدنى يجب أن يكون هناك نوع من الاستقرار فى موقف كل من هؤلاء الناس والسلطة التى ستنفذ فيهم هذا الاكراه البدنى ، ومن هنا كان لا معدى عن نتيجة ضرورية هى وجود الارض .

وفى النهاية يجب لمصلحة اصدار الاوامر وتنفيذها أن يكون هناك نظام يمكن أن نقول إنه السلطة المركزية أو سلطة الرئيس أو الحكومة .

فانت ترى أن التحليل البسيط لفكرة السيادة يؤدى الى استخلاص العوامل المادية التى تتألف منها الدولة .

ولكن لا يكفى أن يؤدى تحليل فكرة السيادة الى ان نستخلص جميع العناصر

التي تعودنا أن نعتبرها أساسية لتكوين الدولة عنصرا بعد عنصر ، بل من الواجب أن نذهب الى أبعد من هذا في بحث السيادة ، أى الى الاعتراف بمبدئها وهو ان ارادة الانسان أساس السيادة .

ان ما قدمناه عن المقابلة بين نظرية قيام السيادة على حق الملكية ونظرية قيامها على ارادة الفرد قد أدى بنا الى استخلاص ان السيادة هي السلطة التي تنفذ في الانسان بالانسان في سبيل الانسان ، لأن غاية كهذه هي وحدها المبرر لسلطة كهذه ، وبهذه الطريقة نصل الى النتيجة القائلة: إن تكوين الدولة حق للانسان . ولنفهم اذن حقيقة هذا القول « الدولة حق الانسان »

فما معنى هذه الصيغة ؟

ان معناها أولا أن لكل انسان حق الاندماج في دولة معينة ،

حق الانسان في دولة

ليس من الممكن أن يعيش الانسان خارج دولة ، والا فيكون الانسان بلاحماية في النظام الدولي . فعلى الدولة اذن أن لا تطرد من جنسيتها الفرد الذي اعترف بأن الجنسية التي خولته اياها الدولة هي جنسيته .

ويترتب على أن لكل انسان الحق في دولة ان فقدان الجنسية لا يمكن أن يعتبر كأنه فقدان حق قضى به كعقوبة . فالجنسية لا تسقط إلا إذا حلت محلها جنسية أخرى ، فالحكم على الانسان بفقدان الجنسية دون أن يطمئن أولا الى حصوله على غيرها هو من جانب الدولة سرف في الحق وتجاوز (Abus de droit) ، لان ذلك نكران المبدأ الجوهرى القائل بان الانسان لا يشترك في الحياة الدولية وفي القانون الدولي الا تحت حماية الدولة وبواسطة الدولة ، ولذلك له حق في دولة .

الحق في دولة معينة

المبادئ الاصلية لمادة الجنسية

ان الرجل الذى له حق في دولة له الحق أيضا في اختيار هذه الدولة ، أى أنه يستطيع أن يختار من بين الدول القائمة دولة يتفق معها على أن يرتبط بها ، لان منح الجنسية يقوم أصلياً على الرضاء الفردى ، تطبيقاً لقول الفقيه الهولاندى السابق على جروسويس وهو (ينكر شفيك) Pynkershvek : « يجب أن لا تكون الدولة سجناً » (Patria carcer non est) أما القول العتيق الذى قاله كوك (Coke) « إذا صرت مرة رعية فابق دائماً رعية » (once citizen, always citizen) فهو قول لم يعد من الازياء الكلامية الحاضرة .

و يقينا إن لكل انسان الحق في وطن ، ولكن لا يجوز أن يكون له أكثر من وطن ، غير أن في وسعه أن يغيره إذا ارتضت دولة أخرى قبوله ضمن رعاياها واذن فلا يمكن أن ينتمى فرد لدولة ، أو أن يكون أحد رعاياها إلا بالافصاح عن قبوله ، أما الذين يؤثرون الانتماء إلى دولة أخرى غير دولتهم — مع قبولها — فيجب عليهم بعد القيام بشروط معينة — كقتل الموطن مثلاً — أن يكونوا أحراراً في الاندماج في الوطن الذى يندمج تماماً ومشاعرهم ومصالحهم .

ان من المبادئ الهامة في القانون الدولى ان من الواجب على كل انسان أن يكون له وطن ، ولكن له أن يغيره ، لان الجنسية رابطة ارادية ، ولكن مما لا شك فيه أن ارادة الفرد ليست دائماً صريحة .

فالطفل الذى لم يؤت بعد ارادة يعلنها تكون له جنسية منذ ميلاده بناء على المبدأ القائل بان ليس في وسع وجود انسانى أن يحل خارج نطاق دولة معينة .

ولكن عند ما تقر الدولة هذه الجنسية يجب أن تحددها بناء على الاحساسات

التي يمكن فرض أنها احساسات الطفل بناء على الظروف المحيطة ، بحيث إذا شب الطفل وترعرع وصار رجلاً تحي ، إرادته مؤيدة لهذا التحديد .

فاذا ما تذبذبت الشرائع دواليك حول هاتين القاعدتين ، قاعدة الدم Jus Sanguinis وقاعدة الأرض Jus Soli فما ذلك إلا لأنها تبحث في الظروف المحيطة بالطفل عن العوامل الحاسمة في تكوين احساساته . ولقد اعتبرت القاعدتان خلال زمن طويل كبدينتين متباينتين مع أن كلا منهما قد بررت في الواقع فكرة عامة واحدة .

لقد كانت قاعدة الأرض Jus Soli هي السائدة في القانون القديم حيث كان على الفرد الطاعة للمملكة التي ولد فيها . أما الاجنبي فهو الذي ولد في الخارج إذا استندنا على أصل الكلمة . أما في عهد الانقطاع فالفهم أن الجنسية كانت تترتب على الأرض بلا نزاع ، لأن الانسان كان في ذلك الزمن نوعاً من الاملاك الملحقة بالأرض . فهي إذن التي تحدد موقفه المدني ، فاذا ولد الانسان في اقليم معين كان عليه أن يخضع لهذا الاقليم ، ومع ذلك فما كان للجنسية وجود في ذلك الحين ، وما كان يدور على الافواه غير كلمة تبعية . وأما إذا كانت المسألة خاصة بموقف الانسان إزاء الملك فان الموضوع يدور حول يمين الاخلاص والولاء . فيمين الاخلاص كانت إذن محدودة بموطن الميلاد ، وهذا ما يسمى حق الأرض . (Jus Soli)

ولقد ظهرت فيما بعد نظرية اسمي من نظرية الميلاد في البلد وهي نظرية التوالد لان الميول تنتقل من جيل الى جيل ، ونفوذ التربية العائلية عظيم ، واحساسات الابناء تجنح بحكم الطبيعة إلى أن تكون احساسات الأباء وتنتقل بطريق الوراثة ، وقدينا ذلك في الجزء الاول من كتابنا في سبيل الوطن ، وهذه الطريقة يكون وطن الاباء هو وطن الابناء . فالى جانب حق الأرض يقف حق الدم Jus Sanguinis وهذا الحق ، حق الدم ، متفق تمام الاتفاق مع مبدأ شخصية السيادة ، فما يجب أن يتطابق حقيقة الاحساس انما ترجمة فصيحة عن الارادة .

ولكن الفكرة الحديثة لحق الأرض تقول الان بان هناك طريقتين لتربية

الاحساسات وتهذيبها ، أولاها التربية العائلية ، وهى التى يعبر عنها حق الدم ، وثانيتهما تربية الوسط وهى التى يعبر عنها حق الارض .

فبعد ما يولد الفرد من أبوين خارج البلاد التى منحهم جنسيتها ، تحيط به فوراً احساسات تكون متضاربة فى بعض الاحيان ، فتدور على عينيه ذكريات الوطن الذى نشأت فيه عائلته ، ويحاصره ذلك النفوذ القوى المطرد السماء ، وهو نفوذ الوطن الجديد الذى أقامت فيه الاسرة . على أن التكوين ليس فقط عملاً عائلياً ، ولكنه أعم من ذلك ، فالمدنية تعاون فى تكوين الطفل الاجنبى ، إذ كل ما أحاط به وتحرك حوله يجعل الافكار المختلفة غالباً ، والعادات التى ليست مماثلة ، واللغة التى لا تشابه لغة بلاده التى ولد فيها أقاربه أقرب اليه من الافكار والعادات واللغة الاصلية لبلاده عائلته ، وهنا يقوم فى الاعماق نضال شديد بين الاحساسات الموروثة عن والوالدين - (حق الدم) - والاحساسات التى تزداد إحكاماً يوماً بعد يوم فى فكر الطفل وقلبه - (حق الارض) - والمراد عند ما يقولون إن حق الدم يتقهقر شيئاً فشيئاً أمام حق الارض ، ولو بعد عدة أجيال تولد فوق أرض البلد الاجنبى ، هو أن حق الدم لا يتقهقر تحت ضغط الاكرام ، ولكن هناك تطورا داخلياً فى النفس والخلق والليل يخرج الى ارضه الطبيعية . فبعد ميلاد الطفل من أبوين أجنيين يقوم فى أعماقه نضال شديد بين عاملين : عامل الوراثة وعامل الوسط . فهذا النضال يقوم إذن بين الاحساسات المنقولة بالتوارث ، والاحساسات المكتسبة بالوسط الذى يعيش فيه الطفل .

على أن لتغير الجنسية تحفظاً طبيعياً ، ذلك بأن هذا التغير لا يمكن أن يتم إلا إذا أدى الفرد جميع التكاليف نحو دولته التى خصته حتى الآن بمجابتها .

فتحت رداء الجنسية يوجد يقيناً متسع لخدمات أو التزامات متبادلة . فمن جهة نجد حماية الدولة للفرد ، ومن جهة أخرى يجد هذا الفرد ملتزماً بأداء خدمات مقابل تلك الحماية ، وعلى الخصوص الخدمة العسكرية ، وهذا ما يبرر اشتراط الارادة لأن الانسان بعد بلوغ السن التى يتعين عليه فيها أداء الخدمة العسكرية يكون قد بلغ حداً من النضوج يمكن فيه أن يعرب عن ارادته بتغير الجنسية .

فترتب على المبدأ القائل بأن العادة روحية أصلاً ، وأن الدولة تقبوم على قبول

الاهالى الذين كونوها أن التشريع الذى ينظم صلة الفرد بالدولة ، أى تشريع الجنسية يقوم على البحث عن الارادة المفروض وجودها فى صاحب المصلحة

الارادة الاجماعية للانسان (على اعتباره شعبا) والدولة

ولكن هل عنصر ارادة الانسان فى تكوين الدولة يكفى وحده لقيام دولة ؟ وهل ليس من الضرورى أن نجعل للارادة الفردية سلطة آتم ! وهل للانسان فقط حق اختيار الدولة التى ينتمى اليها من بين الدول القائمة ؟ وهل لا يجب أن نعترف له عند اللزوم بحق التعاون فى تكوين دولة جديدة ؟

ليس الامر هنا خاصا بمجرد حق الفرد ، حقه فى اختيار وطن من مختلف الاوطان ، وانما الامر متعلق بحق الافراد فى الاجتماع ، وحشد أنفسهم لغاية مشتركة بدافع ضمير اجماعى ، لا لاستخلاص حكومة توافق شعورهم بالحرية فحسب ، وانما توافق أيضا شعورهم بالاستقلال ، وهذا أصعب فتح تم بالنسبة للحقوق السياسية ، فكيف يعترف للفرد بحقه فى الاجتماع بافراد آخرين حسب جاذبيتهم المشتركة لانشاء دولة ؟

لقد أبان لنا التاريخ من هذه الناحية كيف كان من الصعب الوصول الى ارضاء هذا الحق ، لانه ارضاء يتطلب توافر بعض الظروف التى يناط بالعلم والفن استخلاصها ، فبالالتجاء الى سلسلة تطبيقات تجرى فى حكمة وبطء متفاوتين تبعا للاحوال يتبين هذا الحق خلال مظاهر مختلفة.

التطبيق الغير مباشر لحق الشعوب الاستفتاء فى سبيل الضم

لقد أبنا المرحلة الاولى والثانية من تطبيق حق الشعوب فى الدولة تحت اسم الاستفتاء

في سبيل الضم في الجزء الثاني من علم الدولة من ص ١٢٩ الى ١٣٥ .
وابناء المرحلة الثالثة من هذا الحق والمرحلة الرابعة ضمن الجزء الثالث حيث
تناولت هاتان المرحلتان أغلب فصوله .

ذكرى التاريخ

هل يسير الاستفتاء في سبيل الزوال ؟

لقد رأينا هذا الموضوع عند ما كنا نسعى في استخلاص القواعد الاساسية
لتكوين الدولة ، ولقد لاحظنا بناء على الرقى التدريجي للقانون الداخلى والقانون الدولى
أن الانسان الذى له حق في تكوين حكومته له حق في تكوين دولته . ولما
تقرر هذا المبدأ لاحظنا أن اول تطبيق له قد حصل بطريقة غير مباشرة ، بمعنى
انه اذا تنازلت دولة لدولة اخرى عن شطر من أملاكها وجب أن يوافق السكان
على ذلك وهذا ما سمي باستفتاء الضم .

ولقد رأينا هذا الاستفتاء يظهر في أشكال مختلفة وفترات من الزمن لها صبغات
واضحة ، لقد رأينا ذلك في أيام القانون القديم وأيام الثورة والامبراطورية الثانية ،
ولكن المبدأ تعطل في حرب سنة ١٨٧٠ و سنة ١٨٧١ . فقد ضمت المانيا الالزاس
واللورين دون أن تأخذ بسنة الاستفتاء .

واذا كانت معاهدة براج Prague التي أبرمت سنة ١٨٦٦ بين النمسا والمانيا
قد نصت على استفتاء أهل شليسويج التي تنازلت عنها الدانمرك لبروسيا سنة ١٨٦٤ الا
ان هذا النص قد عدل عنه فيما بعد بحيلة خاصة بتفسير المشاركة التي عقدت على ذمة
الدانمرك دون توكيل منها ، حيث كان لها الخيار في هذه الحالة بين اجراء الاستفتاء
وعدمه ، ولما كانت هذه الدولة لم تعرب عن قبولها الاستفتاء ، فان حقها كان مما
يمكن العدول عنه ، وهذا ما حصل في سنة ١٨٧٨ حيث اتفقت النمسا والمانيا على إلغاء
هذا النص من معاهدة براج (Prague)

فهل سار الاستفتاء منذ ذلك الحين في طريق الزوال ؟ اننا اذا عثرنا على استفتاءات بعد ذلك فيكون الامر قد جاء عرضا وبالنسبة لامريكا ، كما وقع بصدد من رد جزيرة «بارتيلي» لفرنسا سنة ١٨٧٧ ، ومعاهدة شيلي وبيرو المماثلة لمعاهدة انكن الرقيمة ٢٠ اكتوبر سنة ١٨٨٣ وهي المعاهدة التي ختمت الحرب بين هاتين الدولتين . ونصت على ان يكون لاقليمي «تاكنا» Tacna و«اريكا» Arica التابعين (ليرو) والخاضعين بحكم الحرب لشيلي حق الخيار بين شيلي وبيرو بعد انقضاء عشر سنوات من عقد هذه المعاهدة وهذا الاستفتاء هام (أولا) لأنه استفتاء مؤجل . (ثانيا) لان الدولة التي جرئت يكون لها حق في تعويض حال اذا جاء الاستفتاء على نقيض مصلحتها . (عشرة ملايين قرش)

كانت هذه الحالة عند ما بدأت الحرب العظمى في سنة ١٩١٤ ولما انتهت الحرب في سنة ١٩١٨ كان مبدأ الاستفتاء سبيل الضم مجرد رغبة قهفية اكثر مما هو مبدأ معترف به في القانون الدولي ، ولكن المبادئ التي دعت الحرب الى ظهورها ادعت فكرة الاستفتاء ، وحكمة المستر ولسن التي نصت على تقرير مصير الشعوب بنفسها قد ترتب عليها ان لا يتم تنازل عن اراض الا بموافقة اهله واستشارتهم في ذلك عن طريق الاستفتاء وهذا ما يتفق والتصريح الذي كرهه الامريكانيون : «لا غزو ولا فتح» ولقد نصت معاهدات الصلح — فرساي وسان جرمان وتريانون — على الاستفتاء ولا سيما معاهدة فرساي حيث كان تطبيقه فيها عديدا .

الاستفتاء في نهاية الحرب

لقد نصت معاهدة فرساي الرقيمة ٢٨ يونية سنة ١٩١٩ على عدد كثير من الاستفتاء . فهناك الاستفتاء الخاص بالمنطقة التي تنازلت عنها المانيا لبلجيكا في «ماليدي» و«اوين» مادة ٣٤ من معاهدة الصلح . وهذه المادة قضت بأن تسجل السلطات البلجيكية بعد تنفيذ المعاهدة بسة أشهر اسماء الذين يرغبون في بقاء كل او بعض هذه البقاع تحت سيادة المانيا ، واذا ما ظهرت النتيجة ترسلها حكومة بلجيكا الى عصبة الامم مع تمهدها بقبول قرارها .

وهناك استفتاء آخر خاص بحوض نهر السار مادة ٤٩ و ٥٠ وهذا استفتاء يشبه استفتاء « تا كنا » و « أريكا » لأنه مؤجل الى ١٥ سنة مع النص على تعويض في حالة فوز ألمانيا بنتيجة الاستفتاء، فحقوق فرنسا على مناجم السار تشتريها ألمانيا في هذه الحالة ذهباً. ولكن في هذا الاستفتاء وجه للغرابة هو حصوله بعد ١٥ سنة مع قيام عصبة الأمم بإدارة هذه المنطقة.

ونص على أن يكون هذا الاستفتاء متناولاً وعموم منطقة السار دفعة واحدة، وأن يقوم كل خط باعلان رأيه شخصياً، ولعصبة الأمم أن تحل ألمانيا في حكم جزء من منطقة السار فقط.

ويجوز للأهالي أن يطلبوا بقاء الحالة الحاضرة مادة ٥٠ ملحق فقرة ٣٤ وهذه تطبيقات تدل على أن وسيلة الاستفتاء من الوسائل التي تحتل التنظيم والسكال.

وهناك طرق استفتاء أخرى أقل تعقيداً، كاستفتاء بروسيا الشرقية مادة (٩٤) وشليسويج العليا (مادة ١٠٩) وسيليزيا العليا (مادة ٨٨)، ويكون التصويت في هذا الاستفتاء الأخير فيما بين الشهر السادس والثامن عشر من إبرام المعاهدة، وهو استفتاء صعب تنظيجه حتى كان موضع تحكيم مجلس عصبة الأمم. أما فيما يتعلق بالالزاس واللورين فلم ينص على استفتاء، ولكن هذا الموقف يجب اعتباره تأييداً للمبدأ لاشدوا عنه.

أن ألمانيا لم تطبق مبدأ الاستفتاء في سنة ١٨٧١، وبناء على ذلك لم تطبقه فرنسا في سنة ١٩١٩، وفضلاً عن هذا فإن فرنسا تنحت عن صفاتها وحقوقها في أرضها الالزاس واللورين التي انتقلت ملكيتها لألمانيا بموجب معاهدة فرنكفور الرقيعة ١٠ مايو سنة ١٨٧١. فالحالة هنا ليست حالة تنازل وإنما هي حالة عدول وتنح وترك وهذا مطابق للفكرة الشخصية (لافكرة الملكية) للسيادة فالإنسان لا يتنازل عن أرض بما عليها من سكان، وكل ما عليه هو أن يتنحى أو يعدل أو يترك سيادته على هؤلاء السكان وبالتالي على الأرض، ففي صورة التنحى عدلت فرنسا في مقدمات الصلح بفرساي سنة ١٨٧١ وفي معاهدة فرنكفور الرقيعة ١٠ مايو سنة ١٨٧١ عن

جميع حقوقها في أراضي الألزاس واللورين التي تحتم أن تصبح الألزاس واللورين
الألمانيتين

ولكن معاهدة فرنكفور قد وضعت للصلح وفي سبيل الصلح كما يدل اسمها على ذلك،
وإذن فمقابل هذا العدول عن الحقوق والصفات يجده في قيام السلام، فإذا مازال
الصلح والسلام بفعل ألمانيا أزاء فرنسا زال عدله الذي قدمته فرنسا ثمنا للسلام وهو
تنجيتها عن حقوقها وصفاتها في الألزاس واللورين وعادت هذه الحقوق والصفات بالتالي
إلى فرنسا قبل أن تقوم هذه الدولة بلا شك حتى بأى عمل من أعمال احتلال الأراضي
التي تمنح عنها مقابل شيء من السلام تؤديه ألمانيا لفرنسا، واذن فلم يكن في القانون
الدولي العملي ضرورة تحتم على فرنسا استفتاء الأراضي التي استردتها.

ولقد كشفت فرنسا عن ذلك بما أنها منذ عقد الهدنة — وليس بعد سريان
معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ — قد استردت سيادتها على أراضي الألزاس واللورين
أما احتلال هذه الأراضي قبل معاهدات الصلح فكان احتلالا مختلفا تمام الاختلاف
عن احتلال الأراضي الألمانية فيما وراء نهر الرين.

فعدم التجاء فرنسا في حالة الألزاس واللورين إلى أية صورة من صور الاستفتاء
ليس راجعا إلى أن ألمانيا لم تتبع هذه الطريقة في سنة ١٨٧١ فحسب، وإنما كان ذلك
أيضا بسبب زوال عدل التنجى عن سيادتها على هذه الأراضي بفعل ألمانيا الاختياري،
وهو زوال السلام بإعلان الحرب الذي أدخل السبيل أمام فرنسا ومزق كل سند قانوني
يحول دون عودة حقوق فرنسا وصفتها في تلك الأراضي إليها.

وأما فيما يتعلق ببيسارابيا Bessarabie التي انضمت إلى رومانيا سنة ١٩١٨
فإن الاستفتاء قد حصل بشكل قائم بذاته، إذ فرضت الدول فيما بعد على رومانيا معاهدة
الأقليات التي نصت على اتحاد بيسارابيا مع رومانيا. وفي سنة ١٩٢٢ نظمت هذا الاستفتاء
معاهدة خاصة، وبما أن بيسارابيا قد ضمت نفسها بنفسها إلى رومانيا فإن هذه الدولة
قد أدت أن تجري استفتاء لا نتيجة له، وعبثا طلبته روسيا، وقد احتفظت رومانيا
بصفة لم تمنحها لها أى معاهدة تنازل صريح، غير أن أهم الدول العظمى اعترفت لها
بهذه الصفة ما خلا الولايات المتحدة.

ان هذا موقف شاذ ، بما انه موقف منع تعرض . فبسراليا كانت رومانية قبل معاهدة برلين سنة ١٨٧٨ دون رضا الدولة التي ضمتها اليها قديما وهي روسيا ، ولكن إذا لم يكن هناك استفتاء صريح فهناك استفتاء ضمني سابق على اعتراف الدول بالتقال الملكية ، وهو اعتراف جاء بدلا من قبول الامر الواقع من جانب حكومة لم تكن حكومة معترف بها .

فاذا استثنينا مسألة الالزاس واللورين وجدنا معاهدات الصلح قد طبقت مبدأ الاستفتاء في كثير من الحالات الخاصة بالضم ، وهذه حالة معاهدة فرساي وغيرها من المعاهدات ولا سيما معاهدة سان جرمان .

فمعاهدة سان جرمان قبلت الاستفتاء مثلا في المادة (٥٠) بخصوص «كلاجنفورت» وقد استخدم الاستفتاء لتحديد خط فاصل بين الجنسيات المختلطة ، ولقد شطر الاقتراح الى شطرين حسب منطقتين ، وأول هاتين المنطقتين هي تلك التي لا يرتكب معها شطط جغرافي بضمها الى دولة الصرب والكروات والسلوفين ، ولكن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمنطقة الثانية ، ولذلك تقرر انه اذا كانت نتيجة الاستفتاء في الاولى لمصلحة النمسا فلا داعي الى اجراء الاستفتاء الثاني .

أما في معاهدة «تريانون» الخاصة بالمجر فيلوح ان الدول قد أبت الانتحاء إلى مبدأ الاستفتاء ، رغما من ان الوفد المجرى قد اعترض كثيرا على هذا الأمر ، حيث الح كل اللاحاح في ان يطبقوا على المجر مبدأ تقرير الشعوب لمصيرها ، وأن لا يقتطعوا منها أى جزء من أراضيها دون استشارة أهلها أولا ، ولكن الدول أبت على الوفد هذا الطلب ورفضت اجراء الاستفتاء لانها رأت انه قد يؤدي الى صعوبات محلية ولاحظت أن على المجر أن ترد الى رومانيا وصربيا وتشيكو سلوفاكيا جماعات من الاهالى كانوا حتى ذلك الحين مدغمين في رعاياها بينما هم ينادون بالعودة الى الدول التي يتبعونها طبيعة وبمحكم جنسيتهم .

من هذا يتضح ان الاستفتاء في سبيل الضم أصبح نظاما معترفا به في القانون الدولي وقد طبق تطبيقا مستمرا ،

تطبيق آخر لحق الشعوب في الدولة

الانفصال بالاتصال

Séparation par rattachement

ان حق الانفصال بالاتصال هو حق انضمام جزء تابع لدولة إلى دولة أخرى قائمة، فهذا الحق الذي يمكن أن نراه على أنه الاستفتاء في سبيل الضم هو بكل بساطة حق الانفصال من دولة لغرض هو الاتصال بأخرى .

وإذا كنا قد ذكرنا مثل أهل «افينيون» في أيام الثورة الفرنسية ، فان في العهد الحديث مثلاً آخر خاصا بعلاقات فنلندا واسوج بالنسبة لجزر الاند . Aland

مسألة جزر الاند . Iles Aland

جزر «الاند» في بحر البلطيق ، بين فنلندا واسوج ، وهي عديدة ، ولكن لاحداها وهي جزيرة «فاستا الاند» أهمية صحيحة ، فهي على مقربة من أراضي اسوج بينما الأرخبيل الشرقى قائم على مقربة من فنلندا . وكل ما يجب ملاحظته هنا هو أن الحياة لا تنقطع بين فنلندا وجزيرة «فاستا» ، بعكس الطريق بين «فاستا الاند» وبين اسوج فانه مسدود أمام الحركة العمرانية .

ان جزر «الاند» يسكنها اسوجيون ، ولكن فنلندا أهلة بالاسوجيين في أغلب بقاعها ، وإذن فليس في ذلك ما يصبغ جزر «الاند» بصيغة الاتصال باسوج ولما كانت فنلندا قد اعتبرت فيما مضى اقليما ممتازا في اسوج فان جزر فنلندا تكون داخلة ضمن دائرة اقليم «ابو» (Abo)

ولما صارت فنلندا «غراندوقية» بعد اعتراف اسكندر الاول قيصر روسيا في اجتماع رسمي للديت داخل كاتدرائية «بورجو» بان فنلندا أمة مستقلة ، لم تنقطع

أبدا صلة جزر «الاند» باقليم «ابو» على اعتبارها من ملحقاته. ولما اختفى آخر قيصر وغراندوق على فنلندا عادت فنلندا من الناحية الخارجية إلى الاستقلال الذي كان لها دائما على اعتبارها أمة مستقلة بموجب دستورها الخاص في الداخل، ولذلك فان جزر «الاند» تكون تابعة لها من باب أولى، لأنها لم تنفصل عنها عندما انفصلت فنلندا عن اسوج، وكان مصيرها مرتبطا دائما بمصير فنلندا.

ولكن نظرا لأن الحرب العظمى قد انزلت بجزر «الاند» فوادح وجوائح فانها قد اضطرت إلى أن توجه وجهها شطر الحياة الاسوجية جريا وراء المصالح أما فنلندا فكانت تسعة الحظ فقيرة، وعملتها متدهورة، علي عكس اسوج فانها كانت في رغد، وعملتها عالية، ومن جهة أخرى فان دولة اسوج لم تستطع في نهاية الحرب إلا أن تقف مكتوفة اليدي ساكنة أمام توسع دولة نروج والدانمرك فقد حصلت الدانمرك بموجب معاهدة فرساي على الجزء الذي رغبت فيه من مقاطعة شلسويج، أما نروج فان الدول اعترفت لها بجزيرة سبتزبرج.

لذلك كان من حق اسوج ان تتساءل لماذا لا تستطيع هي أن تتوسع على وتيرة الدولتين السابقتين لتجني ثمرة حيادها، وجعلت تبحث عن جزائها فحالته في جزر «الاند»، وهنا كتب الاهالي العرائض طالبين استلحاق هذه الجزر باسوج، ولكن هذا لم يكن استفتاء بمعناه الصحيح، وإنما كان استفتاء ناقصا، استفتاء في حكم الجنين.

طلعت اسوج خلال هذه الظروف في جزر الآند. ولقد طلبت ذلك في مؤتمر الصلح الاول بباريس، ولكن المؤتمر تجنب الفصل في هذا الموضوع، ولما تألفت عصبة الامم أثير هذا الموضوع بناء على نص المادة (١١) من ميثاق العصبة حتى يقرر مصير الجزيرة دون مساس بعلاقات اسوج بفنلندا.

لم تقبل فنلندا. ولقد استفادت من نص الميثاق الذي يبيح للدول التي ليست أعضاء في العصبة أن تقبل الاجراءات برضاء خاص، ولذلك لم ترفض أن تدعى أمام مجلس العصبة بناء على اجراءات المادة (١٥) فقرة أولى من الميثاق، ولكنها دفعت في الحال لعدم اختصاص مجلس العصبة بناء على نص الفقرة ٨ من المادة ١٥.

من الميثاق باعتبار ان هذا الموضوع من المسائل المنزلية (domestiques) التي تختص بفنلندا دون تدخل عصبة الامم فيها .

ولقد صيغ الموضوع كالآتي

ترجع اسوج ضم جزر « الاند » اليها ، وتطلب تنظيم استفتاء دولي ، وأما موضوع الاستفتاء فاستشارة الاهالي عما إذا كانوا يقبلون الانضمام إلى اسوج ، ولكن فنلندا رفضت تنظيم الاستفتاء فهل يمكن اجراءه رغما منها ؟

الموضوع

تقول فنلندا إن حق سيادتها يحول دون قيام جزء من سكانها يقطن قطعة من ارضها بمزاولة حق الانفصال الذي لا يرمى إلى تكوين دولة جديدة ولكن إلى مجرد تغيير الموقف السياسي لجزء من أرض الدولة بانتزاعه من سيادة وادخاله في سيادة أخرى ، لأن تمكين جزر « الاند » من ذلك يعتبر في عرف الفنلنديين مساسا بحق سيادة الدولة .

واذن فالانفصال الارادي بناء على هذه الوجهة لا يمكن أن يعتبر نتيجة للاستفتاء في سبيل الضم ، وفي الحق ان الموقعين على أتم خلاف .

فهل المراد ضم ؟ إذا كان الأمر كذلك فان استشارة الاهالي تجري لا اعتماد تنازل تم خارجا عن إرادة الاهالي وبموافقة الارادة المتبادلة للسيادتين .

أم هل الغرض هو ذلك الاستفتاء الذي يراد اجراءه طبقا لطلب الاهالي ؟ إذا كان الأمر كذلك فليس هناك أي توافق اولى بين السيادتين ، وإنما هناك جزء من الاهالي ذهب على قبيض ارادة السيادة المنتمى اليها إلى حد انشاء سيادة مستقلة لنفسه في لحظة ، لا لفرض سوى الانضمام إلى دولة أخرى . والاعتراف لسكان جزء من أراضي الدولة بحق اقتراح انفصال كهذا يكون من الاسباب الداعية إلى الاضطراب في العلاقات الدولية كما يكون افتثانا على الحقوق المعترف بها للسيادة وعلى القانون الدولي الوضعي .

هذه نظرية فنلندا وتلك هي الادلة التي أقامتها على صحة دفعها بعدم اختصاص

عصية الأمم المبين في الفقرة ٨ من المادة ١٥ من ميثاق العصبة ونصه كالآتي :

« إذا زعم أحد طرفي الخصوم ان النزاع يتضمن مسألة اعتبرها القانون الدولي من اختصاص هذا الطرف دون سواه واعترف مجلس العصبة بذلك فعلى المجلس أن يدون ذلك في تقرير دون أن يشير بأى حل . »

ان موضوعا كهذا يحتم على مجلس العصبة أن يحصل على استشارة قانونية ، والاستشارة القانونية هنا تكون بطبيعة الحال اخذ رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولي بناء على المادة ١٤ من ميثاق العصبة ونصها الا

« على مجلس العصبة أن يضع مشروع محكمة دائمة للعدل الدولي ، وأن يعرضه على أعضاء العصبة ، وتفصل هذه المحكمة في جميع المنازعات ذات الصبغة الدولية التي يعرضها الخصوم ، وهي تبدى أيضا اراء إستشارية في جميع المنازعات وجميع النقط التي يرفعها اليها مجلس العصبة وجعيتها العمومية » وإذن لم يبق إلا رفع الامر إلى هذه المحكمة الدائمة للعدل الدولية ، ولقد كان في استطاعة مجلس العصبة يقينا أن يقوم بذلك لو أن هذه المحكمة تألفت ، ولكن هذا الامر كان في يونيه سنة ١٩٢٠ ، وكان مجلس العصبة وقتئذ يتداول في لندرا بصدد هذا الخلاف ، بينما العشرة الفقهاء الذين عينهم هذا المجلس لوضع المشروع التمهيدى للمحكمة الدائمة للعدل الدولي كانوا يتأهبون للذهاب إلى «الهاي» لوضعه ، وبما ان المحكمة لم تكن قد تكونت فقد استحال أخذ رأيها في الدفع الفرعى المقدم من فنلندا كما تتطلب ذلك الفقرة ٨ من المادة ١٥ من ميثاق العصبة لمعرفة صحته من عدمها .

ولكن مجلس العصبة الف نوعا من مجالس التحكيم من ثلاثة فقهاء هم الميسولارنود (Larnaude) عميد كلية الحقوق بباريس ، والمسيو ماكس هوبر (Max Huber) الفقيه السويسرى الذى صار فيما بعد رئيس محكمة العدل الدولية خلال الثلاث السنوات الثانية ، والمسيو سترويكه (Struy-cken) الفقيه الهولاندى ليفصلوا في قيمة الدفع الفرعى الفنلندى .

ولقد فصلوا في هذا الدفع بطريق تسترعى الاهتمام ، إذ جاء الفصل محكما من

وجهة وضع المبادئ ، وخطأ من ناحية تطبيق هذه المبادئ ، واليك أهم فقرة جاءت في رأى هؤلاء الفقهاء الذين رفعوه الى مجلس العصبة .

« لسيادة الدولة التي تألفت نهائيا الحق دون سواها في أن تمنح جزءا من السكان حق تقرير مصيرهم السياسى بطريق الاستفتاء أو أى طريق أخرى ، كما لها أن ترفض ذلك . فالنزاع الذى يقوم بين دولتين بصدد تقرير مصير كهذا يتضمن اذن في الاوقات العادية موضوعا جعله القانون الدولى من الاختصاص البحت لاحدى هاتين الدولتين ، وكل حل يأتى على خلاف هذا يكون افتئاتا على سيادة الدولة ويخشى معه تولد اضطرابات وزعزعة لا تكون ضد فكرة قيام الدولة ذاتها فحسب وانما تكون أيضا خطرة على مصالح الجماعة الدولية »

وليس أفضل من هذا القول يقال بصدد خلاف كهذا ، غير أن الفقهاء الثلاثة لم يروا ان فنلندا صارت دولة نهائيا ، ولذلك فانهم بعد أن حددوا الميدان الذى يبرر تطبيق الدفع الفرعى المتخصص عليه في المادة ١٥ فقرة ٨ من الميثاق قد عتوا ببيان الظروف التي تضع فنلندا خارج هذا النص .

لقد قال الفقهاء ان جزر « الاند » قد انفصلت عن روسيا ، فالعملية التاريخية ليست اذن انفصال فنلندا عن روسيا ثم انفصال جزر « الاند » عن فنلندا حتى تطبق القاعدة التي وضعت ، وانما الحالة مختلفة عن تلك ، فنلندا انفصلت عن روسيا وفي نفس الوقت انفصل جزء آخر عن روسيا لا عن فنلندا نفسها .

ولقد رفع الحل الفقهي الذى وضعته هذه اللجنة الى مجلس العصبة الذى أصبح مختصا بالفصل في الدعوى قضى بأن المبدأ الذى وضعته لجنة الفقهاء لا ينطبق على الموضوع ، وعينت لجنة دولية ، ولكن هذه اللجنة لاحظت بمجرد البدء في عملها ان لجنة الفقهاء قد اتخذت اتجاها خطيرا

تألفت هذه اللجنة من البارون بينس (Beyens) البلجيكي ومن المسيو كالوندير (Calonder) السويسرى ومن المسير الكوس (Elkus) الامريكى ، وذهبت الى محل النزاع في أسوج وفي فنلندا وفي جزر الاند ، وهناك علمت أن جزر الاند

لم تنفصل في أى لحظة عن فنلندا ، ولم تنفصل عن روسيا بصفتها مستقلة عن فنلندا ، كما أنها لم تنفصل فيما مضى عن أسوج بصفتها مستقلة عن فنلندا نفسها .

واكتشف الباحثون اكتشافات أخرى ، فقد لاحظوا ان ذلك الزعيم الذى يطلب ضم جزر الند الى أسوج لم يتأخر لحظة واحدة فى برلمان فنلندا عن المطالبة بابقاء واحدة لفنلندا بما فيها جزر « الند »

ثم لاحظوا أيضا ان احساس الانفصال لدى أهل « الند » — إذا كان له وجود — فهو احساس جديد ، لم يعض عليه زمن ، ودفعت اليه أسباب رطاهة ويسر ، فهو شعور مترتب على مصلحة أكثر مما هو شعور مبنى على غرض سام من أغراض الجنس ، بل هو أقل من احساس .

لكل هذه الظروف رأى أعضاء اللجنة الدولية أو لجنة المقررين ان الحركة الاستقلالية التى لا تتركز على أى نوع من أنواع الجهاد ، حتى ولا على مجرد احتجاجات فى الماضى ، أو على سمو فى الوجهة لدى الذين يرغبون فى الاستقلال ، هى حركة غير جديرة بالتأييد ككل أمان متواضعة ضئيلة باردة ، حتى لا تضرب الوحدة الدستورية للدولة ، وان كانت حديثه العهد من ناحية علاقاتها الخارجية التى بدأت فى سنة ١٩١٧ ، إلا أنها دولة قديمة من الوجهة الداخلية ، بما ان استقلال فنلندا كأمة يرجع الى سنة ١٨٠٩ حسب صيغة اسكندر الاول قيصر روسيا ضمن الخطبة التى القاها فى كاتدرائية «بورجو» على مسمع من مجلس الدييت .

ولكن مسألة أخرى عجيبة قد نبئت ، فالقرون أو الدبلوماسيون كانوا على خلاف فى رأى مع الفقهاء ، فإذا كان رأى الفقهاء صوابا فانهم يكونون قد حلوا عصبية الام على اغتصاب سلطة ليست لها ، بما أن نتيجة تقرير الفقهاء قد أدت الى التسليم بان ليس لفنلندا الحق فى أن تحكم وحدها فى قبول أو رفض الاستفتاء الدولى ، والى أن الموضوع موضوع خارج عن اختصاص السيادة الفنلندية ودخل ضمن نطاق القانون الدولى العام .

غير أن الأمر لم يكن ليتناول الموضوع من هذه الناحية فقط ، بل كان من

الواجب أن يتناوله من ناحية أخرى ، فمقرررون بتقريرهم أن الفقهاء قد أخطأوا أو خدعوا ، وإن الموضوع لم يكن موضوعا دوليا وإنما كان موضوعا داخليا يرجع إلى مطلق تقدير فنلندا قد جعلوا قرار مجلس العصبة الذي اعتمد تعيين هؤلاء المقررين معينا من ناحية تخطيه حدود سلطة المجلس ، الأمر الذي يترتب عليه أولا وقف عمل هؤلاء الساسة بما أن سندهم القانوني باعتراضهم قد أصبح باطلا لما طرأ عليه من عيب تجاوز السلطة (Excès de pouvoir)

فما العمل ؟ هنا تظهر مهارة السياسة أو خبثها إذا شئت ، فقد بحثوا عن الدهان الذي يصبغون به الموضوع حتى لا يقلق الرأي العام وينتشلوا العصبة من ورطة ، أو يقوها شر خزي مبين ، واليك الصيغة الجميلة التي وضعوها لينقلوا بها الموضوع من الميدان الداخلي إلى الميدان الدولي حيث قالوا .

« ولقد اتسع الموضوع اتساعا عظيما . وأخذ أهمية دولية كبرى للدرجة تجعل من الضروري عرضه على السلطات العليا التي تمثلها عصبة الأمم في أعين العالم »

وهكذا ردد الاختصاص إلى العصبة

ليس لنا أن نقول هنا بأي تلهف تلقى الفقهاء هذا القرار ، ولكنهم كانوا محقين في قولهم : إن تشويها أدخل على الفقرة ٨ من المادة ١٥ عند ما جعلوا الرأي العام واسطة تقدير المسائل القانونية وبيان ما إذا كان الموضوع من الاختصاص المطلق لسيادة الدولة أي متعلق بالقانون الداخلي أم كان من اختصاص غيرها المطلق أي القانون الدولي ، لأن المقياس يجب أن يكون نوعيا لا تقديريا .

ومهما كان الأمر فمن العبث أن نقول إن مجلس العصبة الذي أخذ برأي الفقهاء قد أخذ أيضا برأي الساسة في سهولة ، وقبل حلهم ، فجزر « آلاند » بقيت جزءا متما للسيادة الفنلندية ، ولكن بشروط وقيود أعدت لتقدير رأي الأهالي .

فمنذ ما قضى الفقهاء في موضوع جزر « آلاند » من ناحية تطبيق الفقرة ٨ من المادة ١٥ لاحظوا أن تطبيق حق الشعوب في تقرير مصيرهم لم يصبح عادة

قانونية يمكن ان نعلق عليه اهمية كبيرة . واذا كان لدينا كثيراً من الكلام فى هذا الصدد فانتنا نؤثر أن تقتصر على القول هنا انه بينا حق السكان فى الادلاء برأيهم عقب تنازل تم خارج ارادتهم قد يلوح اليوم انه حق لا نزاع فيه ومبدأ من مبادئ القانون الدولى الوضعى لا جدال فى صحته ، فانتنا على العكس من ذلك نرى أن الحق المزعوم الذى يسندونه لفريق من الالهالى كى يقرروا انفصالهم من دولة ذات سيادة دون قرار من هذه الدولة لينضموا الى دولة أخرى بموجب اقتراح خاص بهم هو حق يجب اعتباره نكرانا للسيادة واقتثاتا من أخطر ما يكون على السكان الارضى للدولة وسببا من أهم الاسباب الداعية الى الاضطراب الدولى ، وهذا ما قال به الفقهاء أنفسهم بصدد هذه القضية .

الفصل الثانى

التطبيق المباشر

لحق الانسان كـشعب فى دولة

حق الانفصال

Droit de Sécession

تكلمنا فى الجزء الثالث عن حق الانفصال فى مختلف القارات عند ما خضنا البحث فى نظرية القوميات (راجع ص ١٣٤ وما بعدها) ولذلك نحيل على هذا القسم التاريخى لننتقل الى الكلام عن الواقع فى هذا العصر وفاق نصوص ميثاق عصبة الامم .

حق الانفصال أو الانسلاخ

Sécession et séparation

فى عصبة الامم

واذا نحن انتقلنا الآن من عهد عصبة الدول الى عهد عصبة الامم امكننا أن نلاحظ ملاحظة على جانب عظيم من الاهمية وهى أن التعويل فى تكوين الدولة لا يقوم على ارادة الشعوب وحدها وانما هناك ظروف أخرى يجب التعويل عليها ، لان الغرض هنا ليس معرفة مصلحة انسان واحد وانما مصلحة جميع الناس ، فصصلحة الانسانية هى التى يضعونها فى الصف الاول كما يزعمون .

وأهم شىء فى هذا الصدد هى الوجوه التى تقلب عليها نص كاد لا يكون له وجود

في ميثاق العصبة . (راجع كل ما هو خاص بذلك في المجموعة النفيسة التي نشرت تحت عنوان وثائق دولية : محفوظات السلام — معاهدة فرساي — وضع الميثاق — في الجزء الثاني من العشرة اجزاء الخاصة بمؤتمر السلام بباريس (باريس الطبوعات الدولية سنة ١٩٢٨)

(Documentation internationale - les archives de la Paix , Traité de Versaille , L' élaboration du Pacte tome 2 des 10 . V . consacrés à la conférence de la paix de Paris - les éditions internationales , 1928)

تألف ميثاق العصبة في بادى الرأي من جملة مشروعات وضعها الساسة في الفترة الأخيرة من الحرب ، ولا سيما الكولونل هاوس والمستر ولسن . فلقد وضع المستر ولسن اربعة مشروعات على الاقل ، وكانت الفكرة السائدة في ذلك الحين هى أن استقرار السلام والمحافظة عليه لا يمكن أن يكون دون نظام قوى يقوم على ضمانات خاصة بالكيان الارضى ، ومع ذلك فلم يكن من الواجب أن تكون هذه الصلاية في النظام دقيقة ، ولذلك كان جديرا بالساسة أن يراعوا حق الشعوب في تقرير مصيرها ، ولكن هذا الحق ، حق الشعوب في تقرير مصيرها لا ينبغي اعتباره كحق مطلق يعرقل جميع الحقوق الاخرى ، ولذلك وضع الساسة تحفظا ، وهذا التحفظ قد ظهر من نصوص خطاب الكولونل هاوس الذى بعث به في ٢٣ يونيه سنة ١٩١٨ الى الرئيس ولسن ، كما ظهر هذا التحفظ من نصوص المشروع الاول والثاني والثالث للرئيس ولسن .

ولقد عرض الكولونل هاوس على الرئيس ولسن مشرعا جاءت فيه المادة (٢٠) بالنص الآتى

« تضمن الدول المتعاقدة كيائها الارضى واستقلالها السياسى ضمانا شخصيا متبادلا مع الاحتفاظ بتعديل الحدود الارضية تعديلا من الجائز أن يكون ضروريا بالنظر الى تبدل الموقف الحاضر الاجتناس وتبدل أمانى هذه الاجتناس تبديلا منطبقا ومبدأ تقرير المصير ، وكذلك التعديلات التى يرى ثلاثة أرباع المندوبين أنها ضرورية وكفيلة بضمان رفاهة الشعوب المذكورة على أن تعترف هذه الدول أيضا بمشرعية التعديلات

الارضية مقابل تعويضات قائمة على الانصاف، مع العلم بان سلام العالم أعظم أهمية من مسألة الحدود»

ومعنى هذا بلغة أخرى ان مصلحة السلام فوق مصلحة الشعوب في تحقيق أمانها، فسلام العالم له أهمية أعظم من أهمية الحدود، هذه نظرية الكولونل هاوس في المادة (٢٠) واليك الطريقة التي شرحها بها في خطابه الى المستر ولسن

« لقد حررت المادة (٢٠) بفكرة ان لا تكون الضمانات الارضية صلبة، فالواقف يمكن أن تتغير لاسوأ واقسى خلال السنين للدرجة تجعل بعض أجزاء من أمة لا تطبق احتمال حكومة هذه الامة، ولقد يمكن ان يظن ان « كندا » مثلا تستطيع ان تريد ان تكون جزء من الولايات المتحدة، كما يجوز أيضا أن تستطيع اقاليم «شيهواها» Chihuahua و «كواهويلا» Coahuila وكاليفورنيا السفلى ان ترغب في أن تكون جزء من الولايات المتحدة مع قبول الوطن الاصلي على أى حال ». ويظهر ان التخيض الاخير تحفظ دبلوماسى فقط .

على ان هذا يؤيد مع كل ذلك وجود حق الانفصال ووجوب الاعتراف به. وغاية ما في الامر انه حق تحت الرقابة وله حدود تجعل مقاومة السيادة والاستقلال ضئيلة، وهو حق تحت الرقابة الى ان « يرى ثلاثة ارباع المندوبين في عصبة الامم ان التعديل الارضى ضرورى وكفيل بضمان رفاهة الشعب المذكور » فالمصالح ليست الحكم في الطريقة التي تضمن للشعوب رفاهتها، فهم من هذه الناحية تحت الوصاية وهيئة المندوبين باغلبية ثلاثة ارباع هي التي تصدر القرار، فالشعوب ليس لها ان تتصرف في نفسها الا باستفتاء يصدر من مندوبى عصبة الامم باغلبية ثلاثة ارباع .

فنحن هنا امام حالة مناقضة للحالة السابقة، ففي حالة استفتاء الضم نجد ان تصرف الحاكم معلق النفاذ على رضا الشعب، اما هنا فالتصرف للشعب ولكن نفاذه معلق على ارادة من لا يستطيع ان تقول انه الحاكم الدولي، وانما هو الحارس النظري على النظام الدولي تقريبا، ونعني به هيئة مندوبى عصبة الامم باغلبية ثلاثة ارباع .

فاذا انتقل حق تقرير المصير من عصبة الدول الى عصبة الامم ينتقل من نطاق الى نطاق، فهو ينتقل من عصبة غير نظامية الى عصبة نظامية، من عصبة ليس لها

هيئة مركزية ذات سلطة اجماعية للرقابة والادارة ، الى عصابة لها هيئة مركزية ذات سلطة للرقابة والاجماعية والادارة ، وفي هذه الحالة يصبح من الجائز مراقبة حق تقرير المصير بواسطة سلطة عامة اجماعية يمكن ان تعمل للمصلحة العامة والمصلحة الاجتماعية . على ان حق تقرير المصير اذا كان خاضعا لرقابة فانه في الوقت نفسه محدود . واليك حده

« تعترف الدول المتعاقدة بمشروعية التعديلات الارضية مقابل تعويضات منصفة » « ومع ذلك فعليهم ان يراعوا ان سلام العالم اهم من مسألة الحدود »
فحق تقرير المصير لا يمكن اذن مزاولته الا بشرط ان لا يخلق السلام العالمي ، وهذه فكرة هامة لدرجة جعلت المستر ولسن يضع لها صيغة خاصة بعد ان وضعها الكولونل هاوس ، وقد وضع ولسن هذه الصيغة في ثلاثة مشروعات كانت في الاول والثاني واحدة تقريبا وجاءت في المشروع الثالث متفاوتة بعض التفاوت ولكنه تفاوت لايس الجوهري .

اول مبدأ الى لسن سنة ١٩٨١

« تتحد الدول المتعاقدة لتضمن بذاتها استقلالها السياسي والارضى ضمانا متبادلا ، ولكن المفهوم بينهم ان التعديلات الارضية التي يمكن ان تصبح ضرورية نظرا للتغيرات التي تطرأ على الموقف الحالي لاحوال الاجناس وميولهم وعلاقاتهم الاجتماعية او السياسية وفاق حق تقرير المصير ، وكذلك التعديلات الارضية التي يمكن بناء على رأى ثلاثة ارباع المندوبين ان تطلب في سبيل خير الشعوب المختصة ومصحتها الظاهرة هي تعديلات يجوز أن تتم اذا وافقت هذه الشعوب عليها مع العلم بان من الملحوظ ان التغيرات الارضية يمكن ان تؤدي الى تعويضات ارضيه تطبيقا لمبدأ الإنصاف ، والدول المتعاقدة تقبل دون تحفظ المبدأ القائل ان سلام العالم أهمية اعظم مما للمسائل السياسية أو مشا كل الحدود (مادة ٢٠)

فسلام العالم هو الاول . وهذا مبدأ يرى المستر ولسن قبوله بلا تحفظ . ولهذا المبدأ تأويلان جائزان (اولا) العمل بمبدأ تقرير المصير لانه ينطوي على سلام العالم

(ثانيا) وقف هذا المبدأ اذا ادى الى تعكير السلام ، فما هو أسمى اذن من حق تقرير الشعوب مصيرها بنفسها هو دائماً حق الانسانية المشترك فى إيجاد حدود لضمان السلام .

ثانى مبدأ لولسن

أما المشروع الثانى لولسن فتجد فيه المادة التالية المماثلة تماماً للسابقة . يل هذا المبدأ الثانى قد اشد حيث اشير فيه الى اتفاق تكميلي استرشد وافى وضعه بمشروعات الجنرال سمطس Smuts ، وهذا الاتفاق التكميلي قد اشتمل على هيكل ما اسمه فيما بعد بإدارة الاراضى الخاضعة للاتتداب .

Administration des territoires sous mandat

لقد اعتبرت عصبة الامم بصفة خاصة كأنها وريثة المستعمرات ، وبصفة عامة وريثة الاملاك التى ليست تابعة لشعوب قادرة على تقرير مصيرها ، وهى الاملاك التى كانت خاضعة فيما مضى لدول الوسط وحلفائها . واليك ماقله ولسن بهذا الصدد . « ويطبق حق الشعوب فى تقرير مصيرها او رضا المحكومين الخاص بشكل الحكومة تطبيقاً عادلاً ومعقولاً . ويقوم سير الادارة او التما الاقتصادى اصلياً على اساس من مصالح الشعوب ذواتها . والدولة المتتدبة نظام لادارة لانداب يعينها ويقرها الشعب المستقل داخلها او البلد الداخلى ضمن الاتتداب »

وبناء على ذلك ، وحتى اذا كان السكان لم يصلوا بعد الى مستوى عال من ناحية الضمير السياسى أو من ناحية النظام السياسى على الخصوص فقد وجب مع ذلك مراعاة احساس الشعب وامنيته ، ولكن وفاق « طريقة عادلة معقولة »

و بمناسبة هذا الاقتراح المقدم سأل الجنرال « بليس » Bliss بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩١٩ المستر ولسن بمذكرة سرية — وكل ما هو سبرى فى هذه الموضوعات ينتهى الى الفضيحة — السؤال الآتى :

« هل قولكم فى المادة ٣ »

« And also such territorial readjustments as may in the judgment of three - fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned »

وكذلك التعديلات الارضية التي يمكن بناء على رأى ثلاثة أرباع المندوبين أن يتطلبها خير الشعوب ومصحتها الظاهرة ، هل هذا القول يعنى ان عصبة الامم تدعى لتمحيص مسائل كاستقلال ارلندا والهند ؟

مبدأ المشروع الثالث لولسن

أما مشروع ولسن الثالث فتاريخه ٢٠ يناير سنة ١٩١٩. ولقد أجاب هذا المشروع على سؤال الجنرال « بليس » بادخال كلمات جاءت فيما بعد في مقدمة المادة (١٠) من الميثاق. وهى *As against external aggression* « عند كل اعتداء اجنبى » . فحق الانفصال يقوم دون التزام عصبة الامم باى ضمان . ولكن المادة ٣ بقيت بعد هذا التحديد كما كانت في مشروع ولسن الثانى والاول كما بقيت القاعدة الخاصة بادارة الانتدابات والاتفاقات التكميلية التى تلتحق بنص المشروع الاصلى ، وبهذه الطريقة نكون قد وقفنا جليا على فكرة ولسن .

لقد أعلن ولسن مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها فى صورة جلية واضحة ضمن بيانه الخاص بالاربعة عشرة نقطة الشهيرة ، ولكنه عندما واجه مشروعا مبينا محدودا دقيقا بخصوص جمعية امم ، لم يتردد مع ذلك فى ان يجعل هذا الحق خاضعا لمراقبة أغلبية مندوبى العصبة ، ولم يتردد فى ان يخول هذه الاغلبية ذلك القانون المبتكر الذى ينص على ان سلام العالم افضل من مسألة الحدود او اى مسألة قانونية سياسية ، ومعنى هذا القانون الذى قيدت به عصبة الامم هو أن قيمة سلام العالم أفضل من حق الشعوب فى تقرير مصيرها .

ولكن حق الانفصال قد اعترف به فى النهاية ، وهذا هو ما جاء فى نص المادة العاشرة من الميثاق . وهى مادة نصها يقابل نص المادة ٣ من مشروع ولسن ويقضى بان يتعهد اعضاء عصبة الامم باحترام الكيان الارضى *intégrité territoriale* والاستقلال السياسى الحاضر لجميع أعضاء العصبة ، والمحافظة عليه ضد اى اعتداء خارجى : وبهذه الطريقة اجيب نهائيا على سؤال الجنرال « بليس » الذى طرحه على الرئيس ولسن فى ١٤ يناير سنة ١٩١٩ وهو « هل تدعى جمعية الامم لتمحيص مسائل كاستقلال

أرلندا واستقلال الهند الخ . . . » والخ هنا يقصد بها استقلال مصر كما قال المسيو ده لابراديل (في ص ٢١ من محاضراته التي ألقاها بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨ في معهد الدراسات العالية الدولية والمركز الأوروبي لمؤسسة كارنيجي)

ان نص المادة (١٠) صريح « فضاء الكيان الارضى والاستقلال السياسى لا يكون الا ضد الاعتداء الخارجى » ، وبناء على ذلك اذا كان الامر خاصا بحركة انفصال جزء من دولة لتكوين دولة كما كان شأن أرلندا بالامس ، او كما هو الشأن بالنسبة لمصر اليوم — وان كان شأننا ضعيفا بما انه استقلال لم يعلن اختيارا وانما هو استقلال منحتة بريطانيا العظمى — الا وهو استقلال مصر — أو كان الامر خاصا بما سيقع فيما بعد . بعد غد مثلا — كاستقلال الهند . — فمن العبث ان تتوجه بريطانيا العظمى شطر عصبة الامم لتسألها المحافظة على كيانها الارضى الذى كان لها يوم سريان معاهدة فرساي بصفتها عضوا أصليا في الميثاق ، اذ ليس لعصبة الامم فى هذه الحالة أن تتدخل ، لان وعدھا قاصر على الحماية ضد الاعتداءات الخارجية ، والحركات الانفصالية ليست ذات صبغة خارجية لانها لا تأتي من الخارج وانما تأتي من الداخل (١) .

أما السبب فى ان المادة العاشرة من الميثاق قد جعلت الدول ترتبط بحماية انفسها حماية متبادلة ضد أى اعتداء خارجى فذلك لانها لا تقبل ان يكون فى عصبة الامم احتمال لتوسع دولة فى أملاكها ضد مصلحة الآخرين لان معنى هذا هو الفتح، والفتح المحذور فى بعض الدساتير كدستور البرازيل مثلا متناقض تناقضا صريحا والروح السلمية المسندة لعصبة الامم وكذلك لروحها الحر المقول به وروح الاستقلال العاملة عليه كما يدعون مما يتناقض وما تم فى الحبشة وفى الصين من قبل وفى الحق ما دام الغرض احترام الاستقلال فمن الواجب السماح بأجراء الانفصال

(١) راجع ص ٢١ من محاضرة المسيو ده لابراديل أستاذ القانون الدولى التى ألقاها بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨ فى معهد الدراسات العالية والمركز الأوروبي لمؤسسة كارنيجي

لان الانفصال ليس غزوا ولا فتحا ، وانما هو ارضاء لرغبة فريق من الاهالى فى أن يعيشوا عيشتهم التى يريدون .

ولكن هل مصر جزء من الاجزاء الداخلية للامبراطورية البريطانية كما استخلص البعض من التعليق على نص المادة العاشرة من ميثاق العصبة ؟ كلا لان مصر مستقلة قانونا ، ومن الواجب الحرص على هذا الاستقلال الى ان تستطيع اعلان مشيئتها بنفسها .

مصر مستقلة قانونا

لقد شرحنا مبدأ القوميات فى مواضع متعددة من الجزء الثالث ، ولقد عرفنا انه مبدأ تولد عن الاندفاعات الانسانية الكريمة ، وانه رغما من ان البعض قد سخر منه على انه صادر عن الاحساس الا ان نشأته فى الواقع ونفس الامر ترجع الى مبدأ قانونى فكرى تحدت نتائجه وعرفت على توالى الزمن ، ومجموع هذه النتائج قد كون نظرية القوميات .

ان معنى هذه النظرية . يماز هو كما يقول العلماء الاعلام ان لكل جماعة من الرجال سميت شعبا شخصية مستقلة حرة ، لها سيادة نفسها ، والتمتع بحق التصرف فى ذاتها تمتعا لا يزول ولا يسقط بالتقادم ولا ينزل عنه ، سواء فى الداخل او فى الخارج ، فلها فى الداخل أن تنظم نفسها وفاق ارادتها ، وان تغير وحدها وتبدل فى نظمها بالطريقة التى ترتبها ، أما فى الخارج فلها ان تتحالف مع من تريد بالشروط التى ترغت فيها وتستحسنها ، وان ترم علاقات وثيقة تصل إلى حضم نفسها الى الغير أو ان تؤلف من نفسها مع الغير دولة واحدة اذا باغت من الضعف والضعف حدا بعيدا

ولقد اتفق مبدأ الاستفتاء العام الشعبى فى ايطاليا تمام الاتفاق مع الفلسفة السياسية الجديدة ، وهى فلسفة مبدأ القوميات . ولقد وضع الصيغة الاولى لهذه الفلسفة السنيور « منشى » أستاذ القانون الدولى الذى صار فيما بعد وزيراً للخارجية

الاطالية وكان ذلك ضمن محاضرة القاها بتورينو سنة ١٨٥١

لقد رأى « منشيني » وجوب تكوين الدولة على أساس طبيعي ، وهذا الأساس الطبيعي هو الأمة ، أو القومية إذا أردنا أن نتحرى الدقة في التعبير ، ومن المعلوم أن ما يمتاز به القومية هو توافق الدين واللغة والجنس . إن هذا التعبير ينطبق أتم انطباق على إيطاليا حيث الدين واللغة والجنس يتعاون تعاوناً عظيماً على تكوين الوحدة ، ولكن كيف نعول على هذا المقياس الثلاثي ، مقياس الدين واللغة والجنس إذا نحن لاحظنا أن بعض الدول من أوتوا ضميراً سياسياً عميقاً واستقلالاً لا تشوبه شائبة كسويسرا مثلاً قد تكونت مع أن اختلاف الدين وتشعب اللغة وتباين الجنس لم يحل مع ذلك دون هذا التكوين بل دون هذه الوحدة الفعلية الصحيحة التي لا يتطرق إليها تفكك ولا تتسرب إليها زعزعة ؟

إذن يجب أن نذهب بعيداً بالمعنى الذي قصده « منشيني » ، فإذا كان هذا السياسي الفيلسوف قد اعتبر أنه حيث تكون وحدة اللغة والدين والجنس يجب أن تكون وحدة للقومية ، فذلك راجع إلى أنه كان يعلم أنه حيث توجد هذه الوحدة الثلاثية يوجد توافق في الاحساسات المتماثلة . فالجماع الدين واللغة والجنس ليس اجتماعاً لذاته ، ولذاته وحدها ، وإنما هو اجتماع للتدليل الخارجى على اتحاد المشاعر . وفكرة كهذه توضح لنا وجوب قيام أى ضم على قاعدة الاستفتاء الشعبي الحر المطلق من أى قيد .

وقد قامت عقبة في سبيل « كافور » عند ما كان يعمل للوحدة الإيطالية ، فالنتيجة إلى مبدأ الاستفتاء لتدليلها ، وهذه العقبة هي مقاومة فرنسا التي ترتبت على عطف الامبراطورة « أوجيني » وحزبها نحو ضمان كيانات الولايات البابوية الذي كانت أمواج الوحدة الإيطالية تلتنظم به فتزعزعه يوماً بعد يوم .

النتيجة « كافور » لتدليل هذه العقبة إلى مبدأ الاستفتاء الشعبي لأنه هو مبدأ وافق عليه نابليون الثالث وعمل به واتخذ مبدأ له . فالاستفتاء الذي كان الأساس الذي قامت عليه أسرة نابليون في فرنسا صار بالنسبة لكافور واسطة يضمن بها التوسع في ضم البلاد الإيطالية لدولة البييمون ، ولذلك وهنت معارضة فرنسا وسقطت ، ولم

يستطع نابليون الثالث أن يعترض على مبدأ الاستفتاء العام في الخارج بعد إذ أقام صرح أسرته عليه في الداخل .

وهكذا تمت الوحدة الإيطالية بضم مختلف بقاع إيطاليا إلى البيديون عن طريق الاستفتاء . وإذا أردت أن تعرف كيف تم ذلك فراجع الجزء الثالث من علم الدولة صهيبة ١٦٣ إلى ٢١٤ .

وعلى هذه القاعدة أيضاً تم ضم « نيس » و « سافوا » إلى فرنسا بمعاهدة تورينو الرقيمة ٢٤ مارس سنة ١٨٦٠ .

فتحت تأثير مبدأ القوميات بدأت في سنة ١٨٦٠ مرحلة جديدة من تاريخ الاستفتاء لتنتهي بتشويه هذا المبدأ بمعاهدة فرنكفور الرقيم ١٠ مايو سنة ١٨٧١ .

لقد حاولت فرنسا عبثاً أن تطالب في ذلك الحين بأخذ رأى سكان الألزاس واللورين حتى يعربوا عن إحساسهم ، ولكن ألمانيا أبت ذلك حيث فسرت مبدأ القوميات تفسيراً مخالفاً لتفسيره الروحي الذي استخلصه « منشيني » . فالأمة لم تكن في عرف ألمانيا حزمة ترتبت على النظام الإرادي ، وإنما كانت في رأيها تكويناً ذا طبيعة عضوية وخاضعاً لقوانين الحياة . فحيث يوجد جنس واحد يجب أن تقوم دولته . فحق الدم (Le Jus sanguines) ليس في عرف ألمانيا إلا تعبيراً عن محض الاستمرار الطبيعي . إذ ترى فيه حامل الدم لاحتامل الأفكار كما هو الرأي الفرنسي .

أما اللغة فليست روحية أصلياً ، ولكنها عنصر نصف حيوي ، ونصف فلسفي ، وإذن فلا داعي للبحث عن الإرادة المشتركة ، ويكفي أن تكون الطبيعة تكلمت بمناصرها العضوية عن طريق الدم واللسان بالتبعية حتى تتم المطالب القومية .

إن هذه الأفكار لا تبيح استفتاء السكان ساءة الضم ، لأنها تشويه لمبدأ القوميات الذي صار مادياً بعد أن كان روحياً ،

ولكن « ريتان » عادهذا المبدأ الى عالم الروحية، بينما المؤرخ الفرنسي « فوستل ده كولانج » كان يقول غداة حرب سنة ١٨٧٠ - سنة ١٨٧١ بمناسبة مازعه البعض من أن الألزاس لا تتكلم الفرنسية : « ماذا يهم إذا كان سكان الألزاس يتكلمون

أولا يتكلمون اللغة الفرنسية . إن الأمر الجوهرى هو أنهم يفكرون تفكيراً
فرنسياً »

لقد اتقى الفيلسوف « ريتان » سنة ١٨٨٢ محاضراته الشهيرة فى « السربون » تحت
عنوان « ماهى الأمة ؟ » وتكلم فيها عن الأمة الفرنسية خلال التاريخ باعتبارها مثلاً
للأمة ، وقد جهر فيها بقوله :

« ليست الأمة جامعة الجنس والدم حقاً ، ولا هى حتى جامعة اللغة ، بل ولم
تصل إلى أن تكون جامعة الدين ، ولكن الأمة هى مبدأ روحى تألف من ابتلائها
بعصائب واحدة . وتألمها أئماً واحداً . واحتفاظها بفرض أسمى واحد ، ان الأمة
هى روح »

ان هذا التعريف هو أدق تعريف يهديننا إلى استخلاص الرأى الفرنسى الخاص بالبناء
الفلسفى ، وبالتالي البناء السياسى والقانونى للأمة ، ذلك بان القانون فى حالة كهذه لا يمكن
إن يفصل عن السياسة والفلسفة .

فبمجرد وجود عقيدة كهذه فى معنى الأمة . يكون من الجلى أن لامشروعية
لأى ضم إذا لم يرتكز على أساس من رضا الاهالى الذين تنازلت إحدى الدول
عنهم . ولان هذا الرضاء كان معدوماً ساعة إبرام معاهدة فرنكفور الرقيمة ١٠ مايو
سنة ١٨٧١ فاننا قد رأينا أن عدول فرنسا عن صفاتها وحقوقها فى بلاد الازراس
واللورين بهذه المعاهدة لا يمكن أن يكون معتبراً كشىء له قوة حتى فى القانون
الوضعى إلا اذا استمر السلام الذى كان ثمتاً له . ولذلك قد اعتبر علماء القانون ان
خروج المانيا على ذلك السلام عند ما أعلنت الحرب فى سنة ١٩١٤ قد هدم نص
معاهدة فرنكفور وأعاد الازراس واللورين إلى فرنسا . ولكن هذا مفروض فيه
التسليم بالبدا القائل بأن لامشروعية لضم إلا مقام منه على قبول الاهالى المتنازل عنهم
ومن الواجب أن نقول هنا ان هذا المبدأ لم يعترف به دائماً ابتداءً من سنة ١٨٧٠
حتى فى القانون الوضعى الفرنسى .

ولقد كان من الواجب أن نتنظر حوادث الحرب العظمى لئرى مبادئ أصح

قد قامت على اتقاض المبدأ السابق ، على أن بعض الفقهاء الفرنسيين قد علموا العالم قبل الحرب العظمى النظرية الصحيحة القائلة بأن لازم إلا بعد قبول السكان ، ولذلك يحق لنا أن ننقل إلى مناقشة موضوع الاستفتاء في سبيل الضم من الناحية القانونية .

مناقشة النظرية

لقد أبدى أعداء مبدأ الاستفتاء إعتراضين جوهريين على هذا المبدأ ، أحدهما تاريخي والآخر انتقادي ، والأول أدلى به فقيه « جرمانى — أمريكانى » هو « ليبير » Lieber والثاني أدلى به فقيه ألماني هو « ستورك » Stoerk ضمن دراسة نشرت سنة ١٨٧٧ بعنوان : الخيار والاستفتاء

اعتراضان على مبدأ الاستفتاء

إن اعتراض « ليبير » هو اعتراض تاريخي كما قدمنا ، وهو مستخلص من موقف الولايات المتحدة ذاته .

ففي أول مجلة للقانون الدولي وهي مجلة « القانون الدولي والتشريع المقارن » التي تأسست سنة ١٨٦٩ تقريباً في نفس الوقت الذي نشأ فيه بيلجيكا سنة ١٨٧٣ معهد القانون الدولي بوحى واحد ، هو وحى جوستاف رولان جاكين (Gustave Rolin - Jaequemyns) كتب « ليبير » عقب حرب سنة ١٨٧٠ — ١٨٧١ يشرح لماذا لم تُجر ألمانيا استفتاء في الألزاس واللورين ساعة ضمتهما إليها . وأستدسب ذلك إلى أن استفتاء الضم ليس له سند في القانون الدولي .

كان « ليبير » أمريكياً من أصل جرمانى وبروفسورا في جامعة كولومبيا بنيويورك . ولقد حرر التعليمات الشهيرة التي وجهت سنة ١٨٦٤ إلى جيوش الاتحاد خلال حرب الانفصال الأمريكى ، ثم صار فيها بعد فقيهاً أمريكياً يشار إليه بالبنان ، ولذلك فانه قد فكر على الخصوص في أمريكا ، وتقدم بالدليل الذي يروق الأمريكيين عند ما دافع عن مصلك ألمانيا بقوله : « إن أمريكا بلد ديمقراطى ، إنه بلد الحرية ،

ومع ذلك فإن الولايات المتحدة لم تطبق في أية لحظة من تاريخها مبدأ استفتاء الضم « وإذن يكون هذا المبدأ المقول تجوزاً بأنه ديمقراطى بعيداً كل البعد عن القانون العام المؤسس على الحرية .

ولقد كان فى الامكان أن يكون « ليبير » محقاً لو كانت الولايات المتحدة اصطدمت بمقاومة واعتراض عند ماتمشت فى سبيل الاتساع والاستقلال من ثلاثة عشرة مستعمرة الى أكثر من ذلك على التوالي .

ولكن موقف الولايات المتحدة كان على النقيض من ذلك، حيث أنها كانت دائماً تجد ترحيباً وإقبالاً من الدولة التى كانت تسعى إلى ضمها إلى حظيرة دولتها العهدية بحيث لو أجرت استفتاء لكان عديم الجدوى والحالة هذه . وإذن فاجراء استفتاء كان عميقاً وضرباً من العيث لو أنه أجرى فى الولايات المتحدة .

على أنه لو كان الأمر مناقضاً لذلك لما كان هناك ما يدعو إلى الدهشة ، لانه إذا كانت الولايات المتحدة دولة ديمقراطية أو بعبارة أصح وأصرح دولة جمهورية فى الداخل، فمن الممكن أن تكون على العكس أمبراطورية فى الخارج ، وفى التاريخ دول لم يكن نشاطها الداخلى كنشاطها الخارجى . ولكن عوضاً عن الذهاب إلى هذا الحد نرى أن نكتفى بأن نلاحظ ان كل التوسع الأرضى الذى تم فى الولايات المتحدة إنما وقع بقبول الولايات التى دخلت فى حظيرة الدولة العهدية . وإذن فالسبب التاريخى الذى استند عليه « ليبير » ليس له قوة ولا أساس أيضاً .

بقى الاعتراض الاتقادى وهو اعتراض « ستورك » وهو سبب مستخلص من السيادة ذاتها .

يرى « ستورك » أن السيادة ليست إلا للدولة، فانتقال الاراضى هو إذن عمل من أعمال الدولة . فعندما تتنازل دولة كفرنسا عن منطقة أرضية معينة للدولة أخرى هى المانيا مثلاً لا يمكن أن تقوم صحة هذا التنازل إلا على هاتين الارادتين إرادة فرنسا ، وإرادة المانيا ، لانه ليس من سيادة خارج سيادتهما فيما يتعلق بهذه المنطقة . فيكنى إذن إرادة الدولتين ، الدولة المتنازلة ، والدولة المتنازل لها كى يتم التنازل .

ولكن هذا المنطق ساذج جداً ، ذلك بانه لا يقيم أى اعتبار لطبيعة انتقال

ملكية الاراضى فى عصر العقيدة الحديثة الخاصة بالسيادة، على أن رأى ستورك يكون مما لا غبار عليه إذا كانت السيادة مشتقة من الملكية العقارية ، أما والسيادة أصبحت شخصية أو قومية فان نظرية « ستورك » قد أصبحت منعدمة المعنى ، ذلك بان نظرية السيادة القومية جعلت السيد الأعلى لا يستطيع أن يترك جزء من أرضه وسكانه بطريق التنازل ، ولكنه يستطيع ذلك بطريق العدول والتنجى فليس من الممكن نقل ملكية أشخاص ، وإنما من الممكن فقط إعلان هؤلاء الأشخاص بأن الدولة كفت عن حمايتهم ، وبما أنهم أصبحوا ولا حماية لهم فهم فى حل من يمين الولاة . فالسيادة يمكن أن تنسحب عن المسودين ولكنها لا تستطيع أن تنقلهم إلى سيادة أخرى . وإذن فطبيعة السيادة تقضى باعتبار ماسى تنازلا Cession عن أرض عدولا . Renonciation .

وبناء على ذلك فان فرنسا لم تتنازل بمعاهدة فرنكفور التى ذكرناها عن أراضي الازراس والورين ، وإنما عدلت وتحت فقط عن حقوقها وصفاتها فى تلك الاراضى ، وكذلك كانت الحال بعد الحرب الاسبانية الامريكية . حيث عدلت اسبانيا بموجب معاهدة باريس الرقيقة ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٤ عن حقوقها فى « كوبا » التى صارت مستقلة وفى « بورتوريكو » وجزر « الفيلين » ، وهذا هوالتنجى لا نقل الملكية . ان الاستعاضة عن التنازل بالعدول أمر هام جداً ، فهو يعين حالة الانتقال فى القانون العام العصرى من عالم الملكية إلى عالم السيادة .

ان من الطبيعى فى القانون الخاص أن تباع الارض ، والبيع طريق من طرق نقل الملكية . أما فى القانون العام فان الاهالى لا تباع ، وإنما تترك ، فالاملاك ينزل عنها (Se cède) ولكن السيادة تستقل Démonstrer . ولا يجوز أن يقال من الناحية السياسية عند تجزئة دولة على قبض إرادتها انها تنقل لغالبها مالها من حقوق على اجزائها بموجب عقد وضعى ، فهى إذن تعدل عن حقوقها ، أى تنسحب أو تطلع « Abdiquer , se retirer » لا أكثر ولا أقل .

ان هذا التشا كل الذى له قيمته من الوجهة النفسية السياسية له مزية فيما يتعلق بقبول الأمر الواقع . وإذن فلا يوجد فى حالة التنازل ، كما يقول « ستورك »

سيادتان فقط أمام بعضها . وإنما يوجد (١) سيادة الدولة المتنازلة أى السيادة التى تنسحب . (٢) سيادة الدولة المتنازل لها ، وهى السيادة التى تتقدم وتقترب . (٣) وإرادة سكان المنطقة المتنازل عنها ، وهى بحكم عدول الدولة المتنازلة عن صفاتها وحقوقها تنتقل إلى حالة الطبيعة التى عاش فيها الإنسان منطقياً وفلسفياً لاتاريخياً قبل تكوين الدولة . فإذا كان الأهالى الذين كانوا يستظلون بسيادة الدولة القديمة — ولايجزأ إنسان على أن يسميها الدولة المتنازلة — يريدون فى هذه اللحظة أن يؤلفوا بأنفسهم دولة ، أى إذا كانوا أكفاء لذلك ولديهم القوة الكافية لذلك فلا شئ يحول دون هذا العمل ، لأنهم فى هذه اللحظة يملكون السيادة باعتبارها السلطان الكامن فى أنفسهم . وإذا كان لهم هذا الحق ، حق السيادة الكامنة فى أعماقهم ، فمن باب أولى أن يكون لهم الحق فى أن يطلبوا الانضمام إلى الدولة القديمة ، وهنا لا تكون السيادة منطقية والمبدأ القائل باشتقاقها من الملكية العقارية فقط ، وإنما تكون منطقية أيضاً ومبدأ اشتقاق السيادة من الأشخاص ، مادام ضم الأراضى لا يتم إلا برضاء الأهالى .

فالقاعدة العامة التى تقررت قبل الحرب العظمى باعتبارها مبدأ من مبادئ القانون الدولى العصرى ، والتى حددها الغرض الأشمى من الحرب العظمى ، كما يقول الفقهاء الدوليون ، هى أن أى جزء من أراضى دولة لا يمكن أن ينتقل الى سيادة دولة أخرى فى وقت من الأوقات إلا بالرضاء الذى تعرب عنه أغلبية سكان هذا الجزء .

وإذن فالمادة ١٧ من معاهدة «لوزان» الرقبة ٢٤ يولييه سنة ١٩٢٢ التى نصت على عدول تركيا عن صفاتها وحقوقها فى مصر ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ قد جعلت مصر مستقلة ، وهى لا تزال الى الآن مستقلة ، بمأن أهلها لم يستفتوا فى أى معاهدة ، ولم يوافقوا على أى معاهدة تنظم علاقاتهم بالبحر ، أى لم يقرروا عهداً بالتنازل عن حقهم الطبيعى فى الاستقلال لضمان حق أقل منه بموجب قانون وضعى أى معاهدة .

أما تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ وتحفظات هذا التصريح ، وأما تحفظ إنجلترا

في اتفاقية السلام (بريان - كولي) أغسطس سنة ١٩٢٨ (١) فكلها أدوات سياسية قائمة على تصريح من جانب واحد ولذلك فلا ترتبط مصر بها ، وقد احتجت عليها جميعاً ، وإذن فلا قيمة لها مطلقاً ، ومن الواجب الاطمئنان الى المستقبل والايقان بأن لا وجود لاستقلال بمعاهدة لأن القانون الوضعي (أى المعاهدات) مكسب للحق ، ولا يجوز لمصر أن تكسب حقاً في بلادها ، وإذن فأنجلترا هي التي تكسب . نعم من الواجب مقاومة ذلك ، ومقاومة مبدأ استكمال الاستقلال ، لأن الاستقلال لا يتجزأ فهو إما موجود ، أو غير موجود ، كما أن الاستقلال لا يضمن بمعاهدة إلا إذا أردنا أن نخرجه عن معناه الطبيعي الى المعنى الوضعي ، والاستقلال الوضعي هو حماية أو ضم ، لا أقل ولا أكثر فمصر إذن مستقلة قانوناً فلتحرص على هذا الاستقلال حتى تتم مشيئتها وتحققها .

هذا من جهة مبدأ الاستقلال ، ولكن البعض يرى أن هناك افتقادات على استقلال مصر ترتبت على قانون وضعي قديم أكسب الاجانب امتيازات ، ونحن نقول إن مصر مستقلة استقلالاً غير مشوب حتى بالامتيازات واليك البيان :

الامتيازات الأجنبية ملغاة في مصر

الامتيازات الأجنبية نوع من التجوز الدولي (Exterritorialité) - والتجوز الدولي هو امتداد سيادة دولة الى أراضي دولة أخرى ، ولقد خُلِعَ هذا الحق في بداية الرأى على الملوك خارج دولهم ، ثم على رسلهم في الخارج ثم على سفرائهم وقناصلهم وما الى ذلك ، وجعلت هذه الامتيازات تمتد ثم تمتد الى أن شملت السوق والتفالة ، فصار كل أجنبي مهاجر ملكاً أو سفيراً أو قنصلاً ، إذ تمتع بكل الحماية ، وشملته جميع الاعفاءات . ثم ضيقت دائرة هذه الرعاية على مجرى الزمن .

(١) ستري شرح هذا الميثاق وتحفظاته عند الكلام عن ضمانات المحافظة على الكيان الأرضي للدولة

الامتيازات قديمة

إن هذه الامتيازات قديمة فقد أبرم براطرة «بيزنطة» معاهدتها في سنة ٩٠٧ وسنة ٩١١ وسنة ٩٤٤ مع «الفارنجيان» سادة روسيا . وقد نص فيها على التجوز الدولي بقولهم « يحاكم الافراد المذنبون وفاق قوانين بلادهم » . ولقد اتبع هذا النظام في الاستانة عند ما فتحها السلطان محمد الثاني ، إذ احتذى براطرة « بيزنطة » وأعفى التجار الأجانب من المحاكمة أمام القضاء الأهل ، دون أن يخولهم مع ذلك الحق في أن يعيشوا داخل حقول مسورة ، لا يدخلها البوليس المحلي .

الفكرة الدولية من الامتيازات

فالفكرة الدولية من منح الامتيازات في العصور الوسطى كانت إذن تسهيل التجارة الدولية وإنمائها .

طبيعة عقود الامتيازات

كانت معاهدات الامتيازات في بادئ الامر منجاً تصدر من جانب واحد ، ثم صارت مزدوجة الطرف ، ولقد عقدت تركيا مع المدن الايطالية معاهدة سنة ١٤٥٤ ومع ساردينيا سنة ١٧٤٩ ومع فرنسا سنة ١٥٣٥ وسنة ١٧٤٠ ومع النمسا سنة ١٥١٥ ومع إنجلترا سنة ١٦٧٥ وسنة ١٨٠٩ ومع هولندا سنة ١٦٨٠ ومع اسوج سنة ١٧٢٧ ومع الدانيمرك سنة ١٧٤٦ ومع بروسيا سنة ١٧٦١ ومع البفير سنة ١٨٧٠ ومع اسبانيا سنة ١٧٨٢ ومع روسيا سنة ١٧٨٣ ومع الولايات المتحدة سنة ١٨٣٠ ومع بلجيكا سنة ١٨٣٨ ومع المدن الالمانية سنة ١٨٣٩ ومع البرتغال سنة ١٨٤٣ ومع اليونان سنة ١٨٥٥ ومع البرازيل سنة ١٨٥٨

سريان الامتيازات في مصر

ولقد سرت هذه المعاهدات على مصر أولاً بحكم الفتح العثماني ، وثانياً بحكم معاهدة لندن التي لم تنفذ في مصر إلا بعد موافقة تركيا عليها باعتبارها صاحبة السيادة

فقد نصت المادة الرابعة من هذه المعاهدة الرقيمة ١٥ يوليو سنة ١٨٤٠ على ما يأتي
« تسرى في مصر وفي ولاية عكا المعاهدات التي أبرمتها السلطنة العثمانية .. »

احتمال تعديل الامتيازات وشروطه

ولما عقدت معاهدة باريس في سنة ١٨٥٦ وقررت الدول العظمى اعتبار تركيا عضواً في عصبة الدول الأوروبية توقعت هذه الدول أن لامناص بعد ذلك من أن تطالب تركيا بالغاء الامتيازات، ولذلك فأنها اشترطت عليها القيام ببعض إصلاحات إدارية وقضائية.

(راجع ده مارتنس المجموعة العامة الجديدة للمعاهدات جزء ١٤ ص ٧٧٠)
ولما عقدت معاهدة برلين في ١٣ يوليو سنة ١٨٧٨ نصت المادة ٦٨ في سبيل التمهيد لالغاء الامتيازات بالآتي :

« لقد أعرب الباب العالي عن إرادة الاحتفاظ بمبدأ الحرية الدينية مع تحويلها أوسع ما يمكن من الذبوع . والموقعون على هذا يسجلون هذا التصريح الاختياري . وإذن فلا يسوغ الاعتراض على أي فرد في أي جزء من الامبراطورية العثمانية باختلاف الدين على أنه سبب حرمان أو انعدام أهلية فيما له مساس بزاولة الحقوق المدنية والسياسية والقبول في الوظائف العمومية ومنح ألقاب التشريف أو مزاولة المهن والصناعات المختلفة ، مع التصريح للجميع بأداء الشهادة أمام المحاكم دون تمييز بين الأديان »

(راجع المجموعة العامة للمعاهدات السلسلة الثانية جزء ٣ ص ٥٤٩ لده مارتنس)

الامتيازات سبة

واحتجاج الاتراك عليها

لقد احتج ساسة الاتراك على قيود الامتيازات وعلى حدها من استقلالهم منذ سنوات عديدة سابقة على الحرب العظمى ، لانهم اعتبروا هذا النظام المتيق الأثرى سبة لكبرياتهم القومية وعائقاً لرقبهم وسيرهم مع الدول جنباً إلى جنب . ولكنهم

كانوا دائماً في حرب خارجية ، وقلق داخلية ، ولم يجدوا من الدول عدلاً ولا إصغاء ، ولذلك فانهم انتهزوا فرصة الحرب لاتخاذ اجراءات الخلاص منها خلاصاً قانونياً ، لان من شأن الحرب أن تهدم مثل هذه المعاهدات إذا لم تستطع فريساتها أن تتخذ من أبنيتها واسطة لهدمها .

الغاء الامتيازات في تركيا

ففي أوائل سبتمبر سنة ١٩١٤ ، بينما كان الالمان يزحفون على باريس (راجع ص ١٠٦ إلى ١١٥ من مذكرات « مارجنشاو » سفير الولايات المتحدة في الاستانة سنة ١٩١٤) تحدث سفير الولايات المتحدة مع أنور باشا حديثاً طويلاً في منزل وزير الحربية العثمانية ، وكان هذا الحديث دائراً حول الغاء الامتيازات . ولقد قال السفير في هذا الصدد (ص ١٠٩ من مذكراته) ما يأتي :

« لقد استدعاني (أنور باشا) لمناقشة الامتيازات ، وأخطرنى بأن الوزارة قررت الغاءها ، وتتمنى أن يعرف موقف الولايات المتحدة ثم قال : في الحق ان بلادنا نجاهد في سبيل استقلاله كبلدكم ليعطف على جهد تركيا في سبيل تحطيم هذه الاغلال ، وبما انه فضلاً عن ذلك قد ساعد اليابان في الخلاص من أمثال هذه العقبات فمن الواجب أن يكون سياسة الولايات المتحدة أبطال وطننا . وهل ليست تركيا دولة متمدينة كاليابان ؟ »

« فأجبت بأن الولايات المتحدة قد تقبل العدول عن الامتيازات من الناحية الاقتصادية ، ومن رأيي ان الواجب يقضي بأن تتسلم تركيا زمام المراقبة الجركية وأن يسمح لها بأن تفرض الضرائب على الأجانب بنسبة فرضها على رعايلها ، ولكن مادامت المحاكم والسجون التركية تسير وفاق لوائحها الحالية فاننا لا نستطيع أن ننزل مطلقاً عن حقوقنا من الوجهة القضائية ، فلتصلح تركيا أولاً قضاءها الجنائي ، وإذا ماجرت العدالة في مجراها الغربي استطعنا أن نناقش الموضوع . . . »

« ولكن رغمًا من احتجاجاتنا أبلغت الوزارة جميع الدول ان الامتيازات ستلغى ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩١٤ . ولقد كان هذا الاجراء جزءاً من خطة

تركيا الفتاة للخلاص من الوصاية الاجنبية ، وإنشاء بلد جديد على أساس « تركيا للأتراك . . . »

ألغيت الامتيازات في تركيا ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩١٤ . فهي إذن ألغيت في ذلك الحين من مصر التي كانت جزءاً من تركيا . وقد ألغيت بناء على أداة دولية بمقتضاها سرت الامتيازات في مصر ، ونريد بها الفقرة الرابعة من معاهدة لندن سنة ١٨٤٠ . وهي المعاهدة التي كانت دستور مصر النظامي ، والتي نصت على سريان معاهدات تركيا على مصر ، وما دامت معاهدات الامتيازات ألغيت في تركيا فانها تكون قد ألغيت في مصر .

ولما عقدت معاهدة سيفر في ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٠ نص الحلفاء فيها على عودة القضاء القنصلي إلى تركيا .

ولكن ألمانيا والنمسا والروسيا ألغت هذا القضاء .

غير أن الثورة التركية الكبرى التي أعلنتها الأمة التركية قبل إمضاء معاهدة « سيفر » بسنة تقريباً اعتمدت إلغاء الامتيازات في داخلية تركيا وفاق إعلان أول أكتوبر سنة ١٩١٤ حيث أعلن الميثاق القومي الرقيم ٩ سبتمبر سنة ١٩١٩ في مادته السادسة ما يأتي :

« تحقيقاً لرقيتنا القومي والاقتصادي ، وفي سبيل منح تركيا إدارة أكثر نظاماً وأوثق تلاؤماً مع العصر الحاضر ، يرى الموقعون على هذا الميثاق أن قيام استقلال تام وحرية صحيحة هما الشرطان اللذان بدونهما لا كيان لوجودنا القومي ، وإذن فنحن نقاوم أي قيد قضائي أو مالي يمكن أن يعوق رقيتنا القومي »

(راجع المؤتمر الوطني التركي المتعقد بسبواس في ٩ سبتمبر سنة ١٩١٩ ، تقرير البعثة العسكرية الأميركية بأرمينيا طبعة واشنطن سنة ١٩٢٠ ص ٣٨ و ٣٩)

وبناء على ذلك لم تقبل تركيا في مؤتمر « لوزان » أي مساس بسيادتها ، واضطرت دول الحلفاء الى أن تقبل إلغاء الامتيازات بموجب معاهدة لوزان الرقيمة ٢٤ يوليو سنة ١٩٢٣ فقد نصت المادة ٢٨ من هذه المعاهدة بما يأتي :

« يصرح الموقعون السامون انهم يقبلون كل فيما يخصه ، إلغاء الامتيازات

في تركيا إلغاء تاماً من جميع الوجوه». وبذلك تكون الدول قد اعتمدت إلغاء الامتيازات الذي وقع في أول أكتوبر سنة ١٩١٤ بما أن عودة قضائها القنصلية وفاق معاهدة سيفر لم تتم.

الإلغاء الامتيازات في مصر

ولقد قضت المادة ١٧ من معاهدة لوزان بما يأتي :
« يترتب أثر عدول تركيا عن الحقوق والصفات التي لها في مصر والسودان ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ ». وبهذا النص ألغيت معاهدة لندن التي سرت بها معاهدات تركيا على مصر بما فيها معاهدات الامتيازات وبما أن الامتيازات كانت في ذلك الحين ملغاة في تركيا ، فتكون مصر قد استقلت ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ بعد إلغاء الامتيازات منها بستة وثلاثين يوماً ، وعليه فلا داعي لاجراءات دولية في سبيل هذا الإلغاء اللهم إلا مجرد إعلان توجه الحكومة المصرية للدول

الامتيازات ملغاة

بحكم الانفصال عن تركيا

ليست الامتيازات ملغاة في مصر بحسب بحكم إلغائها في تركيا في أول أكتوبر سنة ١٤١٤ على اعتبار مصر جزءاً من الامبراطورية العثمانية ، بل إنها ملغاة قانوناً أيضاً بحكم الأثر المترتب على انفصال جزء من دولة ليكون مستقلاً أو خاضعاً لدولة أخرى بعد أستفتاءه في هذا الخوض وموافقته عليه .

ان مبدأ الانفصال من شأنه أن يترتب عليه سقوط بعض المعاهدات التي عقدتها الدولة صاحبة السيادة السابقة على الجزء المنفصل ولا سيما المعاهدات السياسية. فمعاهدات كهذه لا تسرى على الجزء المنفصل عن دولته ، وهذا ما حصل عند انفصال

الولايات المتحدة عن أنجلترا واستقلالها في سنة ١٧٧٦ ، حيث سقطت المعاهدات السياسية وغير السياسية التي عقدتها أنجلترا وإسبانيا . وبين سنة ١٨١١ وسنة ١٨٢٣ عندما استقلت أمريكا اللاتينية . وفي سنة ١٨٣٠ عندما استقلت اليونان عن تركيا حيث سقطت على الخصوص معاهدات الامتيازات . وفي سنة ١٨٣١ حيث سقطت معاهدات هولندا بمناسبة انفصال بلجيكا عنها . وفي سنة ١٨٥٦ وسنة ١٨٧٨ وسنة ١٩٠٨ حيث سقطت عن رومانيا وصربيا والجبل الأسود وبلغاريا معاهدات الامتيازات التركية بمناسبة انفصال هذه الدول عن تركيا واستقلالها إدارياً ثم نهائياً بموجب معاهدي « باريس » و « برلين » ثم بموجب اعلان « تيرنوفو » سنة ١٩٠٨ حيث استقلت بلغاريا نهائياً .

ومصر التي انفصلت نهائياً عن تركيا بموجب معاهدة « لوزان » واستقلت استقلالاً لا تشوبه شائبة بعدول تركيا عن حقوقها وصفاتها في مصر والسودان ابتداء من ٥ نوفمبر عام ١٩١٤ كما تقتضى بذلك المادة ١٧ من معاهدة لوزان التي حلت محل معاهدة لندرا ، مصر وهذه حالها الدولية قد سقطت عنها جميع معاهدات تركيا السياسية ومنها الامتيازات .

على أننا فرض جدلاً أن مصر هي التي عقدت معاهدات الامتيازات ونبحث الموضوع بناء على هذا الفرض :

في فسخ المعاهدات

إن القواعد الدولية والمبادئ المتبعة في فسخ المعاهدات هي نفس القواعد والمبادئ المتبعة في القانون المدني لفسخ العقود المدنية مع فوارق في التطبيق ترجع إلى أن لا وجود مبدئياً لقاض مشترك فيما بين الدول ، ولكن يجب التمييز بين المعاهدات القصيرة الاجل والمعاهدات الطويلة الأجل ، أو التي لأجل غير مسمى .

المعاهدات القصيرة الاجل

فاذا كان أجل المعاهدات قصيراً كأن يكون لخمس أو عشر سنوات مثلاً ، كان

المبدأ المتبع هو استمرار التعاقدين مرتبطين حتى حلول أجل المعاهدة ، الا اذا طرأت ظروف استثنائية غير الحرب التي تعلق من تلقاء نفسها تطبيق المعاهدات .
والسبب في ذلك راجع الى أن معاهدة قصيرة الأجل على النحو السابق لا يمكن أن تكون موضع تعديل مفاجئ ، لأن هذا الأجل القصير يدعو الى التبصر ، كما أنه لا يؤدي إلى تحميل أضرار كثيرة في حالة المفاجأة ، واذا كانت المحاكم في أحوال كهذه لا تعفى الفرد من التزاماته المحدودة الأجل ، فلا مناص من أن تتحمل الدول نتائج التزاماتها وتعهداتها أسوة بالفرد متى كان أجلها محدوداً على هذا النحو ،

المعاهدات الطويلة الاجل

ولكن عقود الأفراد وتعهداتهم دائماً ما تكون محدودة الأجل ، وهو أجل مهما طال فلا يمكن أن يتعدى مدة الحياة .

على أن كثيراً من الدول لا تقبل تعهد رعاياها بالخدمة مدى الحياة ، فإذا إذن يكون الحكم فيما بين الدول بالنسبة لمعاهدات عقدت لأمد طويل كتسع وتسعين سنة مثلاً ، أو معاهدة أبرمت لأجل غير مسمى وتستمر نافذة أزلياً كلامتيازات ، أو معاهدة تحالف لم ينص فيها على أجل لأن المتعاقدين قد رأوا أن من غير اللائق النص على احتمال ضعف الصداقة فيما بين البلدين أو زوالها ؟ هذا ما دعا لأن يكون تحديد أجل المعاهدات من أهم الشئون .

شروط بقاء الحال

على ما هي عليه

La Clause Rebus Sic Stantibus

إننا نجد في القانون الدولي نظرية خاصة بتحديد أجل المعاهدات ، ولا سيما ما كان منها لأجل غير مسمى .

وهذه النظرية هي شرط بقاء الحال على ما هي عليه

La Clause Rebus Sic Stantibus

Les choses restant en L'état

وبناء على هذا الشرط المفروض انه قائم ضمناً في كل معاهدة أزلية لا يمكن أن تكون المعاهدة سارية إلا اذا بقيت الحال على ما كانت عليه يوم انعقاد هذه المعاهدة وهذا الشرط هام جداً .
ومن الواجب هنا أن نلاحظ مراعاة لشذوذ هذه القاعدة ان في القانون المدني ما يقابلها .

في القانون المدني

للقاضي المدني الحق في أن يخفف حمل بعض الشروط التي لم يستطع المتعاقدان التنبؤ بما يمكن أن تؤدي اليه من انقلاب بعد تنفيذ التعاقد . وهناك تطبيقات هامة أجريت خلال الحرب . وهذه التطبيقات قد أوحى بنظرية « المفاجأة » التي أبدتها أولاً شركات الغاز بفرنسا في نضالها ضد البلديات . ولا سيما في مدينة بوردو . حيث أرادت المدينة أن تفرض سعر الغاز في الأيام العادية على زمن الحرب الذي كان فيه ثمن الفحم قد ارتفع ارتفاعاً هائلاً . (راجع مجلس شوري الدولة — سيريه سنة ١٩١٦ - ٣ - ١٧) ولكن محكمة النقض لم تقبل هذه النظرية في بداية الرأي حتى في الأحوال التي لاحت أنها غير قابلة للمناقشة . ولذلك وجب إصدار قانون للأخذ بها في الأحوال الصالحة لتطبيق نظرية المفاجأة .

ولكن هذه النظرية قد أثارت في القانون الدولي صعوبة خاصة . ففي القانون المدني يمكن النص على تخفيف عبء الأجل الذي تعاقد الطرفان عليه . وفي حالة الخلاف يفصل القاضي .

التسليم بتحديد أجل المعاهدات

ولكن إذا كان من المقرر في القانون الدولي أن الدولة وحدها هي الحكم في

الاحوال التي لم ينص على أجلها فإن هذا يكون فتح باب الى السرف وتجاوز الحدود. ولذلك قد حاولوا في بعض الأحيان أن يؤيدوا وجوب رفض النظرية أصلاً ، بسبب الاسراف فيها .

ولكن احتمال الاسراف ليس كافياً وحده لرفض النظرية بجمليتها . إذ ليس من مبادئ معصومة من الاسراف وتجاوز الحدود . لذلك وجب إيجاد حل قانوني . وهنا تقف أمام التعارض القائم بين النظرية الألمانية والنظرية الفرنسية في القانون الدولي .

النظرية الألمانية

إن النظرية الألمانية التي اتبعت في القرن التاسع عشر هي تلك التي أيدها « فون برناردى » Von Bernhardt بعد أن استمدتها من « هيجل » Hegel وأصبحت قيمتها في صرامتها على الأقل . وهذه النظرية هي أنه « ليس للعقود الدولية أبداً إلا قيمة معلقة على شرط »

فما هو هذا الشرط ؟

فما هو شرط صحة الاتفاقات الدولية ؟ يرى « هيجل » أن المعاهدة لا تكون صحيحة إلا طوال الوقت الذي ترى فيه الدولة المتعاقدة أن لها فائدة من تنفيذها ، فللدولة المعتقدة اعتقاداً جازماً بأن معاهدة أبرمتها هي على خط مستقيم متناقضة مع مصلحتها الحق في أن تتحلل من رباطها اذا استطاعت . وهذا عود الى محك القوة ، وسيقولون إن هذا عمل مرجعه رأى أحد القواد « فون برناردى » وليس مصدره الاعتبار القانوني . ولكن هذه النظرية كانت في الواقع نظرية الفقهاء والأساتذة ورجال السياسة الألمان . ومن الممكن ان نردد هنا بعض الاقتباسات .

« ففون تريتشكه » (Treitschke) يقول : « لكل دولة أن تحدد سيادتها من نواح معينة لمصلحتها الخاصة بواسطة معاهدات . فعند ما يبرم بعض الدول معاهدات

يصبح سلطانها التام محدوداً الى حد ما . ولكن قاعدة السيادة لا تكون مع ذلك قد ألغيت ، لأن كل معاهدة هي قيد ارادى للسلطان الشخصى ، وجميع معاهدات القانون الدولى مكتوبة بشرط بقاء الحالة على ما هي عليه ، فأى دولة لا تستطيع أن تربط إرادتها بإرادة غيرها من الدول فيما له مساس بالمستقبل ، والدولة ليس لها أى قاض أعلى منها ، وبناء على ذلك فهي تعقد جميع معاهداتها وشرط بقاء الحالة مفروض فيها ضمناً . وصحة هذا الفرض يقوم عليها الدليل من هذه الواقعة التى تنطق بزوال المعاهدات فى اللحظة التى تعلن فيها الحرب بين المتحاربين ما دام فى الوجود قانون دولى .

«ولما كان لكل دولة سيدة نفسها أن تعلن الحرب بلا منازع متى أرادت . فيكون لكل دولة الحق فى إلغاء المعاهدات التى عقدها . ولما كان رقى التاريخ قائم على ذلك فقد وجب على كل دولة أن تثبىظ لاستبقاء معاهداتها سارية حية لا تعتورها الشيخوخة حتى لا تلغىها دولة أخرى بإعلان حرب ، لأن المعاهدات التى تبلغ الشيخوخة يجب أن تلغى ليحل محلها معاهدات أخرى تحكم ما بين الدول من علاقات » politik (السياسة طبعة ٣ جزء ١ ص ٣٧ و ٣٨) ثم قال : « إن أسمى واجب للدولة هو إنماء سلطانها ولو باحتقار المعاهدات » .

ولقد أعلن « بسمرك » Bismark أن تنفيذ المعاهدات دائماً ما هو معلق على شرط يمكن أن يوقف إذا ما سمح بذلك النضال فى سبيل الحياة . هذا ما يقوله الألمان فلتنظر إذن فيما يقوله الفرنسيون فى شرط بقاء الحالة على ما كانت عليه يوم عقد المعاهدة حتى تبقى سارية .

النظرية الفرنسية

النظرية الألمانية تجعل عقد المعاهدات غير مجد ، بما أن الدول لا تتبع نصوصها إلا إذا وجدت فى تنفيذها مصلحة ، وتكف عن تنفيذها إذا انعدمت هذه المصلحة . فهل حالة كهذه من الحالات المرغوب فيها ! أو من الحالات الممكنة ؟ . كلا لانه لا يكون هناك مجال لحسن النية ولا للقانون . مع أن الحياة الاجتماعية سواء

أكانت خاصة بالأفراد أم بالدول لا يمكن أن تقوم إلا على احترام العهود المقطوعة والالتزامات المقررة .

ولكن إذا كان هذا غير ممكن ، وكان استمرار المعاهدات من غير تحديد أجل غير ممكن أيضاً ، ولا بما يرغب فيه ، فلا مناص إذن من إيجاد حالة وسط بين الرأيين المتقابلين .

ان هذه الحالة الوسط ليست بعيدة عن نظرية الالتزامات . فهذه النظرية ذاتها تنطوي على وسائل مخففة حتى في القانون الخاص .

نظرية الالتزامات والمعاهدات

ان المادة ١٧٨٠ من القانون المدني الفرنسي تنص على ان ايجار الاشخاص يكون لخدمة معينة مستمرة في المدة المحدودة في عقد الايجار أو لعمل معين ، ولا يجوز أن يكون إيجار المستخدمين والعمال في الخدمة المنزلية وغيرها إلا زمن معين . وإذا لم تعين مدة الايجار في العقد جاز لكل من المتعاقدين فسخ العقد في أى وقت أراد بشرط أن يكون في وقت لائق للفسخ . وهذه المادة هي المقابلة للمواد ٤٠١ و ٤٠٢ و ٤٠٤ مدني أهلي و ٤٨٩ و ٤٩٠ و ٤٩٢ مدني مختلط .

هذه هي القاعدة في القانون المدني . وقاعدة كهذه لا مناص من تطبيقها على الدول التي يمكن أن تعيش قروناً عديدة دون أن تكون على حال كتلك التي أبرمت فيها بعض معاهدات لا أجل لها .

فكرة القيمة المطلقة لمعاهدة ما يجب أن تخفف وأن يحد من شدتها . وعدم تنفيذ معاهدة قد يظهر أنه مفيد بل ضروري في أحوال القوة القاهرة كما هو الشأن في القانون الخاص . ولكن هناك حالات غير حالة القوة القاهرة تكره على عدم تنفيذ معاهدة ، كأن تكون الأحوال التي أبرمت فيها المعاهدة قد تغيرت للدرجة انه لو وجد هذا التغير ساعة إبرام المعاهدة لما أقدم أحد على إبرامها ، وإنما بشرط أن تكون الأحوال الجديدة تجعل بقاء المعاهدة مستحيلا مع اقتران هذه الاستحالة بحسن النية .

تغير مركز مصر

فهل تغير مركز مصر اليوم عن مركزها يوم سرت عليها معاهدات الامتيازات ؟ نعم، لان مصر بموجب المادة (١٧) من معاهدة «لوزان» قد أصبحت سيدة نفسها، ولو كانت كذلك وقت إبرام معاهدات الامتيازات بنفسها أو مع تركيا لما قبلت سريتها عليها .

على ان من الواجب أن ننظر أيضاً إلى سبب قيام الامتيازات وهل لا يزال باقياً أم لا ؟ .

زعموا أن أسباب قيام الامتيازات هي تسهيل التجارة الدولية واختلاف القانون ونظام السجون وانعدام المساواة في المحاكم، كما أننا ذلك فيما تقدم، فهل هذه لاسباب لاتزال قائمة ؟ .

ان الرد على هذا السؤال يتطلب دراسة التوسع في تحديد حرية النشاط الدولي، وتحقيقاً لهذه الدراسة يكفي هنا أن نلقى نظرة سريعة على أهم هذه الحدود، وهي حدود حرية المواصلات والنقل، ومنع العزلة التجارية والمراقبة المالية الدولية، والمسئولية الدولية .

تحديد النشاط الدولي المصرى

ان تحديد حرية النشاط الدولي المصرى الخاص بالمواصلات والنقل، ومنع العزلة التجارية مكفول بمعاهدات دولية في مصر، وإذن فلا معنى للارتكاف على الخوف من تعطيل التجارة الدولية في سبيل التمسك بالامتيازات الأجنبية .

وأما من ناحية المراقبة المالية الدولية فهي أيضاً قائمة وإن كان لا ضرورة لها مادامت مصر قد أصبحت مستقلة والثقة بمالياتها وطيدة بحيث ينفى الخوف من الاسراف في النفقات المالية .

بقيت المسئولية الدولية . وهي في حاجة إلى كلمة .

المسئولية الدولية المصرية

لقد شاد الفقهاء في الزمن السابق تلقاء فروع نشاط الدولة بنظرية تشبه عدم

مسئولية السلطة العامة في القانون الداخلي ، ولازلنا نجد إلى الآن حكومات ترى ان لا مسئولية فيما يتعلق بمزاولة السلطين التشريعية والقضائية . ولكن الحوادث قد كذبت هذا الرأى بين آونة وأخرى وحتمت على الدول أن تجد من هذا النشاط . فأما من ناحية السلطة التشريعية فليس من شك في أن أى دولة لا تستطيع أن تغير تعهداتها الدولية بما تسنه من قوانين . إنها حرة حقا في أن تسن ما تريده من تشريع ، ولكنها تكون مسئولة عنه إذا جاء مناقضا لقواعد القانون الدولى . وبهذا المعنى يكون القانون الدولى متفوقا على القانون الداخلى . ولذلك رأينا بين وقت وآخر صدور احتجاجات دبلوماسية على قانون داخلى يسيء الى حقوق الأجانب (راجع جرنر ص ٤٤ و ٤٨ و ٤٩ . والمراجع الخاصة بالققه الدولى والتطبيق على ماسنينه في الرابع الخاص بتحديد السيادة .)

وكذلك شأن السلطة القضائية ، حيث يحددها مبدأ المسئولية الدولية (راجع جرنر ص ٤٦) فظلامة دبلوماسية ضد حكم قضائى صادر على تقيض المبادئ الدولية هي بلا شك ظلامة صحيحة .

ولكن للتوفيق بين مبدأ المسئولية وحرية الدولة في المسائل القضائية ، واثقاء للأسراف في الظلامات ، قد وضعت وسائل مختلفة ، منها السير إلى النهاية في سبل الطعن في الأحكام وهي السبل التى نص عليها القانون الداخلى ، ثم تخفيف المسئولية في حالة تجاوز حدود العدالة

إن الوسيلة الأولى منطقية عملية ، أما الوسيلة الثانية فلم تعد كذلك ، لأن السرف إذا أدى إلى انتهاك القانون انتهاكا فاحشا كانت وسيلة تخفيف المسئولية لا تحقق تماما الواجب الدولى الذى يؤدى حتما الى حمل الغير على التسليم بالمسئولية سواء من ناحية غش القاضى أو سوء نيته أو خطئه أيضا .

إن ما تسعى الدول الى إيقاده ليس هو موضوع الأحكام وإنما شكلها وشكل القرارات الداخلية . ولقد سلم بأن الطعن فيها يكون أمام محكمين لتقدير انطباقها على القانون الدولى . ولكن إذا لوحظ شذوذا فلا تكون النتيجة تنقيحها وإنما الحكم يعويض للطرف الذى لحق به الضرر ، أو الحكم بترضية عادلة من أى نوع . وهذه

الفكرة منصوص عليها في المادة ١٧ من معاهدة التوفيق والتسوية القضائية بين إيطاليا وسويسرا الرقمة ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٤ (راجع نص هذه المعاهدة في مجلة القانون الدولي والتشريع المقارن سنة ١٩٢٥ من ص (١) إلى (١٦) مع تعليق المسيو دينيس)

ولقد كان التوسع في المسؤولية الدولية عظيماً لا سيما بالنسبة لمعاملة الاجانب ، إذ زعم فيما مضى أن الدولة تكون قد قامت بواجبها إذا هي عاملت الاجانب بنفس المعاملة التي تعامل بها رعاياها . ولكن هذا الأمر لا يسلّم به الآن ، ومقياس المسؤولية في هذه الحالة لا يمكن أن يكون إلا القانون الدولي . ويترتب على هذا أن أعمالاً تنطبق على القانون الداخلي وتطبق على الاهالي لا يمكن أن تطبق على الاجانب إذا كانت مناقضة للقانون الدولي . وبناء على هذا المبدأ تقررت المسؤولية الدولية إلى حد ما بسبب الخسائر التي تلحق بالاجانب خلال اضطرابات وقلقل أو حرب أهلية (راجع جرنر ص ٤٨ والهامش رقم ٣)

فاذا كانت حرية المواصلات والنقل ومنع العزلة والمسؤولية الدولية مضمونة بموجب القانون الدولي وكانت السجون المصرية ملائمة باعترافهم فان الأسباب التي دعت إلى سريان الامتيازات تكون قد تغيرت كما تغير موقف مصر من تركيا .

حسن نية مصر

ولكن هل توفر حسن نية مصر بجانب تغير الحالة التي عقدت فيها الامتيازات ؟ فن هذا السؤال يتطلب ضرورة الكلام عن التعاقد الدولي بين طرفين ، ومن الواجب أن نقول إن كل طرف ليس حراً في أن يتخلص وحده من تعهده والتزامه ، كما فعلت روسيا سنة ١٨٧٠ بخصوص حيدة البحر الاسود عند ما انتهزت فرصة الحرب بين فرنسا والمانيا وألغت معاهدة باريس التي عقدت سنة ١٨٥٦ ، فيما يتعلق بهذه الحيدة ، أو كما فعلت فرنسا مع البابا في سنة ١٩٠٥ حيث ألغت الكونكورداتو من ناحيتها . ذلك بأن الدولة المتعاقدة التي لا ترونها معاهدة يجب أن تتفاوض بصدد هذه المعاهدة مع المتعاقدين معها كي تسفر المفاوضة عن معاهدة جديدة .

فاذا تعدت الدولة المتظلم لها أن ترفض المفاوضة ، أو إذا أبت قبول تعديلات لمصلحة الطرف المتظلم ، فللدولة المتظلمة أن تتخلص من هذه المعاهدات التي لأجل لها ، وتكون بهذه الطريقة قد أقامت الدليل على حسن نيتها .

إن مصر مستقلة بموجب المادة ١٧ من معاهدة «لوزان» على ما أبنا ، ومصر دولة معترف بها أولاً باعتراف دولي فردي عقب إعلان الاستقلال في ١٥ مارس سنة ١٩٢٢ ، وباعتراف دولي اجماعي بموجب المادة ١٩ من معاهدة «لوزان» وهي المادة التي نصت :

« تعقد اتفاقات في ظروف تعينها الدول ذوات المصلحة لتسوية المسائل المترتبة على الاعتراف بالدولة المصرية التي لا تنطبق عليها نصوص هذه المعاهدة المتعلقة بالأراضي المنفصلة عن تركيا بناء على المعاهدة المذكورة » والاعتراف بالدولة فردياً كان أم إجماعياً لا يمكن أن يكون معلقاً على شرط كما زعمت إنجلترا في تصريحها ، وإنما يكون جلياً صريحاً ، وإذ إن فصر مستقلة تماماً وبناء عليه تكون على رأس الدول ذوات المصلحة في مصر بطبيعة الحال ، لأنها هي صاحبة الحق الجوهري في الاستقلال ، وكل شيء يتم في غيبتها وبدون رضاها يكون باطلاً بطلاناً جوهرياً ، أضف إلى هذا أن تفسيراً للمادة ١٩ من معاهدة «لوزان» يخالف هذا التفسير يجعل المادة المذكورة عقيمة مادام رضا مصر مطلوباً قانوناً ، ولقد طلبت حكومة مصر تعديل الامتيازات مرتين دون أن تعلم بالغاء الامتيازات في تركيا في أول أكتوبر سنة ١٩١٤ أو علمت ولكنها أكرهت على إغفال هذا العلم فلم يكن لطلبها صدى رغماً من أنها عمات وفاق التفسير المنطقي للمادة ١٩ من معاهدة لوزان ، فهي إذن في حل من الغاء الامتيازات لأنها معاهدات لأجل غير مسمى ، ولأن الظروف التي عقدت فيها قد تغيرت بحيث لو وجدت وقت عقدها لما عقدت ، ولأن دليل حسن نية مصر قد قام حيث رفضت الدول مراراً ما طلبتها من تعديل فضلائها عن ما نصت عليه المادة ١٨٧٠ مدني فرنسي وما يقابلها من المواد الأهلية والمختلط متوافرة ولا حاجة بمدئد لعقد مؤتمر لمفاوضة الدول فيه جرياً وراء تخفيف حمل الامتيازات . ولنعد الآن إلى حق الانفصال والانسلاخ في عصبة الأمم .

ماهى شروط الانفصال والانسلاخ

لتكوين دولة ؟

ان مقارنة المادة الثالثة من مشروعات ولسن والكولونيل هاوس بالمادة العاشرة من الميثاق النهائى للعصبة تبين لنا أننا لا نستطيع القول بان حق الانفصال المعترف به رسميا خاضع فى نفاذه إلى مراقبة . ذلك بان المادة عشرة بنصها النهائى لاتنص على اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع المندوبين لادخال تعديلات على حدود الدول ، وقد محى هذا الشرط لان انجلترا اعترضت على النص الذى اقترحتة الولايات المتحدة ، مع ان الولايات المتحدة التى حددت هذا الحق كانت أول من عملت به فى سنة ١٧٧٦ ضد انجلترا التى أطلقتته فى سنة ١٩١٨ وسنة ١٩١٩ ، أما النية فلا داعى لبحثها هنا . ومهما كان الأمر فان حق الانفصال معترف به رسمياً اعترافا لرقابة عليه قانونا ولكن هل هذا الحق الذى اعترف به دون رقابة عليه لاحد له أيضا ؟

من الممكن أن نظن ذلك لأول وهلة ، حيث محى من النص النهائى للمادة العاشرة من الميثاق تلك الجملة التى تكررت فى مشروعات ولسن وهى : « الدول المتعاقدة تقبل بلا تحفظ المبدأ القائل بان سلام العالم أعظم فى الأهمية من جميع مسائل القضاء السياسى للحدود »

وهنا يمكن التقريب بين جميع النصوص . بما ان الميثاق مقدمة لمعاهدات السلام . فالمادة (٨٠) من معاهدة فرساي تقول :

تعترف المانيا باستقلال النمسا وتحترمه فى دقة وفاق قواعد الحدود التى ترسمها معاهدة يبرمها هاتان الدولتان ، وأهم دول الحلفاء والدول المشتركة ، وتقر أيضا بان هذا الاستقلال لن يكون فى المقدمور النزول عنه ، اللهم إلا إذا رضى بذلك مجلس عصبة الأمم . »

وهنا يتجلى قيد الحد ، بل وقيد الرقابة أيضا ، فالغرض هنا ليس هو ان جزءا من شعب يريد الانفصال عن دولة لتكوين دولة جديدة وانما هو ان دولة تريد أن تنضم لدولة أخرى ، ففى هذه الحالة تكون المراقبة الاستثنائية اى تكون مراقبة

مجلس عصبة الأمم ، وبشترط قانون مجلس العصبة في هذه الحالة موافقة اجماع المندوبين .
فلانضمام النمسا الى المانيا يجب أن يقرر مجلس العصبة بالاجماع حق النمسا في تقرير
مصيرها والانضمام إلى المانيا . وهنا يظهر جليا حد حق الأمم في تقرير المصير ، وهو
حد يقولون باستخلاصه من المصلحة العامة .

والآن نريد أن نعرف هل من الجائز أن تعود بنا المادة (٨٠) الى نصوص
مشروع ولسن ؟

أما فيما يتعلق بالمراقبة فكلما ، لان احلال الاجماع محل الاغلبية لا يجعل بين
التصين قرابة ولا نسب .

وأما فيما يتعلق بالحد فالقرابة ناشئة من المصلحة العامة المقول بها .

حق الشعوب في تقرير المصير على نوعين

لقد اعترفت الدول بحق الشعوب في تقرير مصيرها ، ولكنهم فضّلوا السلم على
مسائل الحدود ، وفي هذين التصين نجد القاعدة ومداها .

ولكن هناك ما هو أفضل ، ففي نفس حق الشعوب في تقرير مصيرها يوجد
أفضل حد يحدد مدى هذا الحق ، ذلك بان هناك صورتين من حق الشعوب أحدهما
حق رشيد والآخر حق قاصر .

حق التصرف الرشيد

اعتزم فريق من الناس أن يعيش في دائرة أرضية معينة مع تحملهم أعباء حقوق
الدولة وواجباتها تحملا ظاهرا مستقلا ، فاذا تكونت إرادة غالبيتهم على هذا النمط ،
وأدت هذه الارادة إلى ميلاد أمة معينة فمن العدل تحقيق أمتية هذه الأغلبية ،
وتكوين دولة جديدة ، وهذا تحقيق ما سمي حق التصرف الرشيد .

حق التصرف القاصر

وقد يوجد في اللحظة التي تتكون فيها دولة جديدة قطعة من الأرض على
حدودها يقطنها سكان لهم إحساسات تختلف مع إحساسات أهل الدولة الجديدة ،
فهل يترك هؤلاء السكان خارج الدولة الجديدة ؟ إذا كان الأمر كذلك فلا محل

إذن لقيام حق التصرف الرشيد وفناذه ، ومن المسلم به أن إرادة جميع السكان ذوى الجنسية الواحدة لا يمكن الاغراب عنها نهائيا ، لأنها لا تستطيع بذلك أن تخول نفسها كيانا أرضيا يكون مؤديا تماما الى حماية استقلالها .

فلا يكفي إذن أن يباح للشعوب بأن تقرر مصيرها بنفسها ، وإنما يجب أيضا أن تخول لهم الوسائل التي تمكنهم من أن يعيشوا وفاق هذا الحق .

خذ مثلا «البوهيم» فان تمكنهم من مزاوله حق تقرير المصير قد استوجب أن يدخل المانيو بوهيميا في تشيكو سلوفاكيا رغما من أن هذا يناقض حق فريق من الشعب في تقرير مصيره . ولكن هذا الحق لم يكن الا حقا قاصرا ، ولا جدال في وجوب تغلب الحق الرشيد على الحق القاصر . والاولى جاءت حدود المانيا الجنسية حتى حدود بوهيميا الجنسية لكان الخطر شديدا على استقلال تشيكو سلوفاكيا . ولصارت «براج» تحت مرمرى المدفع الالماني . ولكن من الضروري ايجاد حل لارضاء هؤلاء الذين ضموا رغم احساسهم الى دولة أخرى . وهذا الحل قد وجد في نظرية حماية الاقليات .

حماية الاقليات

لقد رأت الدول وجوب ايجاد طريقة أخرى لضمان حماية الاقليات ، وذلك عن طريق تبادل السكان ، كما حصل بين تركيا واليونان بموجب معاهدة «لوزان» ، ولقد حاولوا بذلك رسم الحدود بطريقة تتفق والمصالح الحقيقية للاهالى ، ولكن هذه الوسيلة التي تقترن بحركات شعبية لم تخل من صعوبات .

ومن المستحيل فرض تشابه بين اقامة الحدود وبين حق تقرير المصير في حرية ، لان حرية تقرير المصير يجب أن تعتبر عاملا مؤسسا للدولة وليست أداة لرسم الحدود ، ولفهم كل ذلك يجب أن نعود الى قاعدة ولسن

لقد قال الدكتور ولسن : « ان العناية بالسلام لها أهمية أعظم من مسألة القضاء السياسى أو مسائل الحدود . » وهذه هى القاعدة الكبرى للقانون الوضعى العصرى المتخلفة عن معاهدات السلام وكان من الواجب أن تحكم تكوين الدولة . وهذه الدولة لا يمكن أن تتكون على قاعدة الحق الرشيد الخول للشعوب فى سبيل تقرير

مصيرها إلا بشرط تضحية الحق القاصر الذى تمثله دولة أخرى لا يمكنها أن تطالب إلا بحق حماية الاقليات دون أن تزعم الضم كما كانت حالة جزر «الاند»، ولا الانفصال كما هى حالة «فلندا» و«ارلندا»، فهذا وحده كما يقول المسيو د لا براديل (ص ٢٧ من محاضرة ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨) هو ما تتطلبه «العناية بالسلام» وهذا ما يجعل مسألة الحدود نسبية . حقق تقرير المصير سواء ابتداء من ظهور نظرية القوميات حتى مؤتمر برلين فى سنة ١٨٧٨ أم فى أيام القانون العصرى وهو حق الشعوب فى تقرير مصيرها يستوجب أن نقول ان حق الانفصال خاص بوجود الدولة لا بمساحة الدولة .

وبهذه الطريقة نكون قد استخلصنا ، على نور التاريخ ووفق قوانين رقى منطقى ، القواعد الخاصة بتكوين الدولة كما تنتج عن طبيعتها وهى السيادة أى سلطة قيادة وأمر مؤسسة على إرادة تستخدمها دوايك ، فاعلا ومفعولا . ولكن بجانب هذه القواعد التى تستخلص من طبيعة الدولة توجد قواعد أخرى تستخلص من مهمة الدولة .

مهمة الدولة

يجب أن تكون الدولة بحال تمكنها من أداء مهمتها . مما لا شك فيه أن للانسان الحق فى أن يخلق دولة تطابق احساساته وأمانيه ، ولكن من الواجب أن تكون الدولة المتكونة على هذا النمط قادرة على أداء رسالة نافعة وهى فى عصبه الدول ، لان للدولة مهمة تؤديها ، مهمة فى الداخل هى مهمة النظام والعدل ، ومهمة فى الخارج ، وهى مهمة لا تقتصر على حماية المتيمين اليها والدفاع عن مصالحها وانما تتناول أيضا التعاون فى الانسجام العالمى والتناسق العام أى التعاون فى سبيل السلام وبصفة عامة فى سبيل رقى التضامن الانسانى .

فاذا كانت الدولة ضئيلة المساحة ، قليلة السكان فلا يكون فى وسعها أن تقوم بمهمة كهذه ، لانها اذا كانت تستطيع باستقلالها أن ترضى بعض المصالح الخاصة ، فانها بوجودها لا تقدر بناء على ضعف مواردها أن تتعاون فى التناسق العالمى

والرقى العام للمدالة والسلام ، لذلك قضت هذه الفكرة بأن تكون الدولة قوية بمساحتها وسكانها ومواردها لاضئيلة الى حد بعيد، كما ترتب على هذه الفكرة أنه اذا احتشد فى منطقة ما سكان لهم اتصال قومى خاص فان هؤلاء السكان لا يستطيعون تحقيق نيتهم فى الوحدة الا بشرط أن يقدموا لعصبة الدول مساعدة نافعة •

ولكن ليس معنى هذا أن تكون الدول متساوية فى الاراضى وعدد السكان، وانما معنى هذا انه اذا كان هناك انعدام فى المساواة كبير بالنسبة للمساحة وعدد السكان فان هناك نهاية صغرى لا يمكن دونها تكوين دولة ، وعلى ذلك فالدولة الضئيلة لا يمكن أن تكون الا استثناء من وجهة القانون السياسى الدولى •

ومما لاشك فيه ان هناك أمثلة للدولة الضئيلة كأماراة « موناكو » وغيرها ، ولكنها دول من بقايا الرأى العتيق القائل بملكية السيادة ، وليس هناك مغالاة اذا قلنا ان اماراة « موناكو » هى من أملاك أميرها أكثر مما هى- من أشياء داخلية ضمن متعلقات أهلها •

على ان الصعوبة تزداد اذا نظرنا الى اماراة « ليشنتشتين » Lichtenstein

وغراندوقية « لوكسمبورج » حيث مركزهما لا يشبه مركز « موناكو »

ولكن عند ما نصل الى دولة أكبر مساحة من ذلك ، وإن كانت مع هذا ضئيلة ، كالبلجيكا ، فليس ثمة مجال للتردد ، إذ ترى الدولة رغمًا من ضآلتها تؤدى للعالم مهمة كبيرة . ولقد اخترنا بلجيكا خصيصاً ، لأنها قد احتلت بلا مراء فى كل وقت مكاناً هاماً استثنائياً من ناحية الفائدة للعالم الدولى سواء قبل الحرب وتحت نظام الحيدة ، على اعتبار أنها مركز سلسلة من المعاهد الدولية، كما كانت كذلك فى وقت إعلان الحرب بسبب طبيعة موقف الحزم والعزم الذى وقته إخلاصاً منها لمبادئ القانون الدولى الذى وافقت عليه ولا سيما فى متفاوض الهام بخصوص نظام الحيدة القائم على معاهدة الحيدة الرقيمة ١٨ أكتوبر سنة ١٩٠٧ التى حددت ونظمت الحيدة الدائمة التى كانت سارية على بلجيكا بصفة دأمة منذ سنة ١٨٣١ .

وإذن فليس من الواجب أن تكون مساحة الدول واحدة ضرورية ، ومن خطأ العمل بفكرة سولى (Sully) التى تقضى بأن يقوم فى أوروبا ١٥ سيادة على

قوة متعادلة وسلطان متساو لتكون سبباً في قيام توازن متبادل ، بل ان هناك على التقيض محلاً لاختلاف كثير بالنسبة لمساحات اعضاء عصبة الدول ، لان بعضها بطبيعتها أكبر من الآخر ، ولكن الواجب يقضى أن يكون الجميع بحال تمكنه من أداء رسالته .

فلا يكفي لكي يكون للشعب حق في تكوين دولة جديدة قائمة بذاتها أن توجد في منطقة أرض معينة إرادة حازمة تريد أن تكون مستقلة ، بل يجب أيضاً أن يكون هذا الاستقلال بحال تسمح بتحقيق التكاليف الطبيعية للدولة أى احترام الحقوق المكتسبة في الداخل ، والتعاون في العمل العالمي وهو تنظم احترام القانون الدولي ورقية ، ومعنى هذا هو الاشتراك في التعاون المتناسق والأغراض التي يرمى اليها التضامن الانساني في الخارج .

فاذا نحن انتقلنا الآن من عصبة الدول الى عصبة الأمم لظهر لنا في وضوح أن وجود الدولة الضئيلة العاجزة عن أداء مهمة عالمية في عصبة الدول إنما هو شذوذ عن الطبيعية ، ولكن هذا الشذوذ الذي أبيع في عصبة الدول لم يعمل به في عصبة الأمم .

لذلك فان « موناكو » قد حاولت عبثاً عدة دفعات خلال مقدمات مؤتمر الصلح في باريس أن تسجل اسمها بين الاعضاء المؤسسين لعصبة الامم ، كما يقضى بذلك ملحق الميثاق ، وعبثاً حاول المسيو « پيشون » Pichon ذلك ، في شهر مايو سنة ١٩١٩ . إبان العمل النهائي لمؤتمر الصلح ، فقد دنا من المسيو كليمنصو رئيس المؤتمر في اللحظة التي كان المندوبون يناقشون فيها مسألة التصويت على الميثاق ، وهمس في أذنه و« وموناكو ؟ » ، ولقد رأى المسيو ده لا براديل في ذلك الحين المسيو كليمنصو يقطب حاجبيه ويدبر وجهه ، وأما المسيو « پيشون » فإنه كف عن طلبه . ولا تزال « موناكو » تنتظر الوقت المناسب لتقديم طلبها الى العصبة بعد إذ رفض طلب جمهورية « ليشنشتين » ولن يأتي هذا الوقت المناسب كما قالوا .

الفارق بين القبول في عصبة الأمم

وعصبة الدول

وإذا نحن نظرنا الآن الى تكوين الدولة بالنسبة لعصبة الدول ونظرنا اليه بالنسبة لعصبة الأمم وجدنا أن قبول جماعة تزعم أنها دولة ضمن عصبة الأمم يتطلب توافر شرط لم تتطلب عصبة الدول توافره في دولة تريد الانخراط في سلكها وهذا الشرط هو توافر نسبة معينة من الاراضى ، أما الضالة فسيب لتأجيل الطلب الى أجل غير مسمى .

المساواة بين الدول

فلماذا هذا الامر ؟ ليس السبب في ذلك هو ان الدول الصغرى لا تستطيع الوصول الى الاعتراف بحقوقها بنفس الطريقة التى تتبعها الدول الكبرى ، فبما أن الناس متساوون ، وبما ان حقوقهم وواجباتهم واحدة باعتبارها صادرة عن الطبيعة فان الأمم المؤلفة من الناس ومعتبرة كشخصيات حرة تعيش معاً فى كنف قانون الطبيعة هى بالطبع متساوية وتستمد من الطبيعة نفس الحقوق فالقوة والضعف لا تستوجبان فرقاً من هذه الناحية ، فالقزم إنسان رغم ضآلته كالعلاق سواء بسواء ، وإذن فالجمهورية الصغيرة ليست أقل سيادة من أضخم وأقوى ملكية .

هكذا قال « قاتل » فى « مقدماته » Préliminaires « قرة (١٨) وبعد ذلك بخميس وثلاثين سنة نص القسيس « جرجوار » على هذا الرأى فى اعلانه الخاص بالقانون الدولى Déclaration du droit des gens المقابل لاعلان حقوق الانسان فى سنة ١٧٨٩ . ومن هنا يجب أن تستنتج أن اماره (موناكو) تعامل على قدم المساواة مع أمبراطورية القيصرية . ولقد حكم القضاى مارشال Marshall بعد ذلك فى قضية « انتيلوب » Antelope بمساواة روسيا بجنيف ، ولكن المهم فى هذا الحكم هو روحه دون حروفه لان معناه الصحيح هو ان هناك مساواة ضرورة فى الحقوق بين

الاشخاص الخاضعين لقانون واحد ، وبما أن هؤلاء الاشخاص فى القانون الدولى هم الدول فتكون المساواة القانونية قائمة بينهم .

أسباب المساواة القانونية

ولكى توجد دولة لها حق فى هذه المساواة القانونية يجب على هذه الدولة التى هى عضو فى عصبة الدول أن تكون قادرة على اداء رسالة اجتماعية ، لأن الدولة لا توجد بنفسها ولا بنفسها وحدها . فالدولة توجد وسط دول أخرى ، انها توجد فى الجماعة الدولية ، فى عصبة الدول ولكى تأخذ مكانها فى هذه العصبة يجب أن تكون قادرة على العمل فيها بطريقة تطابق الغرض الاجتماعى منها ، فرسالتها ليست قاصرة فقط على ضمان النظام واحترام الحقوق المكتسبة داخل حدودها ، وانما تتناول أيضا التعاون فى غايات عامة الغرض منها المحافظة على النظام واستمرار الرقى فى عصبة الدول ، فكل شعب منح نفسه فوق الأرض التى يحتلها حكومة قادرة فى الداخل على الاحتفاظ بالنظام ، وفى الخارج على التعاون فى تنظيم العلاقات القائمة على النفع المشترك وانماها تدريجيا هى العدالة والسلام لها حق فى الاعتراف الدولى بامتياها على أنها دولة . « وهكذا نص مشروع حقوق وواجبات الدول الذى اقترحه المسيو « ده لاير اديل » على معهد القانون الدولى .

فلان عصبة الامم اكثر تنظيما وترتيبيا ، ولأنها موضوعا جماعة أكثر من عصبة الدول عملا ، فقد اشترط للقبول فيها ان تكون الدول قادرة على اداء مهمة فيها .

وهنا نجد أن للمادة العاشرة من ميثاق العصبة اهمية استثنائية ، فالدول بناء على المادة عشرة تتعهد لبعضها بالاحترام والدفاع المتبادلين نحو كياناتهم الأراضى واستقلالهم السياسى ، فالواجب الاجتماعى هنا هو الجهد المتبادل فى سبيل حصول الدول الاخرى على هذه الضمانة . دون ضمانه الاحترام التى يخفف حملها جدا على الضعفاء ولكنه يصعب جدا على الأقوياء .

أما الحق الاجتماعى فهو القدرة على طلب هذه الضمانة ، ولكن إذا كانت

الدولة ضعيفة جداً نظراً لضعف أراضيها وعدد سكانها ومواردها ، فتكون عالة على الدول الأخرى ، دون أن يكون هناك أى أمل فى أن تصبح قادرة على أية مساعدة أو أى نفع ، فعلازم إذن تبذل الدول الأخرى جهوداً فى الدفاع عنها وفى احترام استقلالها وكيانها الأرضى إذا لم يكن ثمة فائدة أو نفع ؟

على أن لهذه المقارنة أهمية عظيمة . فيما أن جمعية الأمم بطبيعتها عصبية عالمية ولا تقول بجورها وبما أن من الواجب طبيعة أن تضم إليها جميع الأمم المتمدينة فى العالم ، أى جميع أعضاء عصبية الدول باعتبار أن كل دولة يمكن أن تقبل فى عصبية الأمم فان نتيجة ذلك تكون زوال عصبية الدول فى وقت قريب أو بعيد

فى الاعتراف وتطبيقاته المختلفة

الاعتراف هو العمل الذى تقبل بمقتضاه الدول الأخرى الى جانبهم فى العصبية الدولية الهيئته الجديدة على أنها مساوية لهم ، وشريكة ، ويقرون أنها دولة جديدة ، وهذا آخر عمل فى تكوين الدولة إذ هو التسجيل الرسمى لهذا التكوين . وهناك طريقتان للاعتراف يقوم كل منهما على رأى مختلف مع الآخر بالنسبة لموقف القانون الدولى تلقاء السياسة ، ويقوم كل منهما على شرط مختلف عن الشرط الآخر بخصوص تكوين الدولة الجديدة تلقاء حق سيادة الدول القائمة .

تزعّم السياسة أن الاعتراف تحت تصرفها ومطلق مشيئتها ، فان ارادت أصدرته والا فلا ، فالسياسة ترى فى حالة تكوين جماعة جديدة تزعّم أنها صارت دولة ، ان لها الحق ، وفاق مشيئتها الاستبدادية ودون مبرر قانونى ، فى أن تقرر أو لا تقرر ان هذه الهيئته تعتبر كدولة ، وبذلك تكون السياسة قد جعلت من الاعتراف بالدولة عملاً خاضعاً لمشئته أى دولة من الدول التى سبق أن صارت عضواً بالعصبية الدولية ، الامر الذى يؤدى الى أن يعترف بالدولة الجديدة من قبل بعض الدول ولا يعترف بها من قبل دول أخرى ، تبعاً لعلاقتها بهذه الدولة أو تلك ، مثال ذلك اعلان استقلال الولايات المتحدة الصادر فى سنة ١٧٧٦ ومعاهدة الصداقة بين فرنسا

والولايات المتحدة الرقيمة ٦ فبراير سنة ١٧٧٨، فماهدة الصداقة عمل من أعمال الاعتراف الظاهر ، هذا بينما انجلترا لم تعترف بالولايات المتحدة الا في سنة ١٧٨٣ عند ما عقدت معاهدة باريس ، وهناك دول أخرى اعترفت بهما بعد ذلك . وهناك مثل آخر — اعلنت المستعمرات الاسبانية الامريكية استقلالها ابتداء من ١٨١١ وفي ١٥ ديسمبر سنة ١٨٢٠ استعجل «توريس» Torres ممثل كولومبيا وزارة خارجية الولايات المتحدة لتعترف باستقلاله واستقلال باقي الدول الامريكية الجنوبية ، ولقد حملت خطب هنري كلي^(١) برلمان الولايات المتحدة (المؤتمر) وحكومة واشنطن على أن تعملوا عملا حاسما في سبيل الاعتراف بدول أمريكا الجنوبية ، وفي ٣٠ يناير سنة ١٨٢٢ طلب مجلس نواب الولايات المتحدة ايضا حات دقيقة عن « الموقف السياسي للاقاليم الثائرة في أمريكا الاسبانية » ، وفي ٨ مارس سنة ١٨٢٢ أجاب خامس رئيس للولايات المتحدة وهو المستر مونرو Monroe ببيان خاص مقترن بالوثائق المتعلقة بالحالة في كولومبيا وشيلي والمكسيك وفي اقاليم ريوده لا بلاتا ، قائلا إن هذه الدول الخمس لا يمكن رفض الطلب المقدم منهن خاصا بالاعتراف بهن كأمم مستقلة ، لأن يبينهن دولة « الارجنتين » قد استقلت واعترفت بها البرازيل في سنة ١٨٢١ ، والبرازيل هذه قد استقلت عن البرتغال واكتسبت التمتع التام بسيادتها ، فوافق المؤتمر . وفي ٤ مايو أمضى الرئيس « مونرو » قانونا خاصا باعتماد مائة الف دولار لتفقات البعثات الدبلوماسية في الأمم المستقلة بالقارة الامريكية . فما كان من السفير الاسباني « اندوياجا »^(٢) الا ان احتج ، ولكن الوزير ادامس^(٣) رد عليه مستندا على حقوق الأمم الجديدة التي تحررت كما استند على مبدأ القوميات ، مصدر الحياة المستقلة . وهكذا اعترفت أمريكا الشمالية باستقلال جمهوريات أمريكا الجنوبية . ولقد كان بيان ٨ مارس سنة ١٨٢٢ مقدمة وشرطا لبيان ٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ الذي تولد عنه ما سمي منذ ذلك بنظرية « مونرو » . اما اسبانيا فعلى العكس قد قاومت ، وجعل وزير خارجية « فرديناند السابع » المسمى « ده لاروزا » يدس دسائسه لدى حكومات أوروبا لملها على الاحتجاج ، ولكن جهوده قد ذهبت عبثا بعد بيان ٢ ديسمبر

سنة ١٨٢٣، وفي ٣ ديسمبر سنة ١٨٣٦ سمح (الكورتيس) ^(١) مجلس النواب الاسباني للوصى على العرش بان « يفاوض في عقد معاهدات سلام ومودة مع الدول الجديدة في أمريكا الاسبانية على قاعدة الاعتراف باستقلالها ، والعدول عن حقوق ملكية اسبانيا وسيادتها ، يشترط أن ترى الحكومة ان شرف الرعايا ومصالحهم لم يمس ». وأخذت الاعترافات تصدر على التوالي بالمكسيك ثم الاكواتور سنة ١٨٤٠ وبشيلي سنة ١٨٤٤ وبفنزويلا سنة ١٨٤٥ ، وببوليفيا سنة ١٨٤٧ ، وبنيكاراغوا سنة ١٨٥٠ وبالأرجنتين سنة ١٨٥٨ ، وبكوستاريكا سنة ١٨٥٩ وبجواتيمالا سنة ١٨٦٣ وبسالفادور سنة ١٨٦٥ وببيرو سنة ١٨٦٥ .

وهناك مثل جديد للاعتراف . ففي سنة ١٨٣٠ ، وعقب الثورة الفرنسية في يولييه سنة ١٨٣٠ انفصلت بلجيكا عن هولاندا بعد أن كانت جزءا من البلاد الواطئة ، فاعترف باستقلالها فورا في سنة ١٨٣١ بضمان خاص هو الحيدة التي كانت شرط حريتها ، أما هولاندا التي انفصلت عنها بلجيكا فلم تعترف باستقلالها الا في سنة ١٨٣٩ .

فهناك اذن ظروف تكون فيها الدولة معترف بها من بعض الدول وغير معترف بها من البعض الآخر ، وفي الحق إن هذا المركز شاذ إذ ليس من المسلم به في شركة جديرة باسم عصبة الدول ان يقوم فيها أعضاء يكون لهم صفة الشريك ازاء أعضاء ، ولا تكون لهم هذه الصفة ازاء أعضاء آخرين ، فتصور انك عضو في ناد ازاء بعض أعضائه ولست كذلك ازاء البعض الآخر ، بل تصور انك عضو في شركة تجارية مثلا وان لك هذه الصفة ازاء بعض الشركاء وليست لك هذه الصفة ازاء البعض الآخر فإذا تكون صلتك الاجتماعية بالشركة ؟ ان الصلة الاجتماعية هي صلة واحدة فإذا كان الانسان في شركة سواء كانت ناديا أو شركة تجارية فلا يجوز الا أن يكون عضوا ازاء الجميع في اللحظة التي يكون فيها عضوا ازاء البعض .

ولكن بما ان جماعة الدول ليست شركة بالمعنى الصحيح ، وبما أنها ليست منظمة ومرتبة ، ولكن بما أنها في النهاية اسم على غير مسمى ، ومظهر دون مخبر ،

أو غرض اسمي أكثر مما هو حقيقة أو واقعة ، فإن كل عضو من أعضائها يعمل كما لو لم تكن هناك شركة ، بل انه يعمل كما لو كان هناك مجرد مجموعة من شخصيات .
ان هذه الشخصيات مستقلة ذات سيادة مطلقه ، ولذلك فلكل منها أن يزعم كما يشاء ان دولة أخرى جديدة ظهرت في عالم التاريخ حديثا مساوية له أو غير مساوية .

وفي هذه الحالة نرى النيات السياسية تسخر القانون لخدمتها ، فالسيادة تعتبر كظاهرة حق الدولة ، وهي ظاهرة لا مناص منها في الداخل ، إذ لا يكون هناك سلطة عامة في مقدورها أن تسرى على الجميع إذا لم تكن صادرة عن سلطة عليا ، عن سلطة سامية يليها تسلسل ارادات خاضعة لها ، وليس في المقدور انشاء دولة تكون على الاقل جديرة بهذا الاسم إذا لم تكن السيادة محورها ، مهما كان الاسم الذي تجود به عليها الوداعة الدولية .

ولكن هذه السيادة إذا كانت تفرق بين الدولة والخاضعين لاوامرها وقوانينها فانها لا تصلح في الناحية الخارجية الا لتحديد الدور الذي تلعبه الدولة في جماعة الدول ، ان السيادة ضرورية للدولة لاداء واجبها الاجتماعي ، انها الشرط الذي بدونه لا تستطيع أن تدخل في عصبة الدول ، ولكن إذا ما تم دخولها كانت في غير حاجة الى هذه السيادة ، أى الى هذا المميز الذي كان ضروريا لها قبل الانخراط في هذه العضوية .

لقد كانت السيادة ضرورية للدولة حتى تتم رسالتها ، فاذا ما أحرزت السيادة أصبحت لا تستطيع الاعتراض بها الا على الخاضعين لها داخل حدودها ، اما ازاء الدول الاخرى فلا يمكن استخدامها ، ما دامت الدول الاخرى قد خولت نفس هذا السلطان .

ليس من الواجب أن نعتبر كل دولة سيادة نفسها في الداخل سيدة في الخارج ، إن للدولة في الخارج جميع صفات السيد ، ولكن لا مجال لسيادة بين شركاء في جماعة دولية تساوى جميع أعضائها ولا سيما عصبة الدول ، ما دام لا تعال لعضو على آخر ،

ولا سمو لعضو على غيره ، ولا زعامة لدولة على أخرى ، ولا قيادة لدولة بالنسبة للآخرين .

على أن من الممكن أن تتصور جماعة كبرى كنتلك التي تصورها « ولف » بصدد تكوين سلطة عليا فوق سلطة الدول (راجع الجزء الثاني من علم الدولة ص ٧٧ إلى ٨٦) ، ولكن هذه الحالة ليست من الاحوال التي تراول فيها الدول الحق ضد دول أخرى ، لان البحث عن سيادة كل دولة لا يكون في عصبية الدول إلا عند قبول الدولة في سلك عضوية هذه العصبية ، ولكن بمجرد تمحيص هذا الشرط والعلم بتوافره والنطق بالقبول في العضوية لا يكون بين الدول غير علاقة المساواة ، ذلك بأن منطوق السيادة يدل على أن لا تبعية لدولة نحو دولة أخرى ، وعندئذ يجب أن تتلشى فكرة السيادة .

هذا ما يتطلبه التحليل القانوني . لكن البحث الاساسي لم يكن في البداية على هذه الصورة . فبعد أن تكون فكرة السيادة قد اتضحت في الداخل تخرج إلى ان تشعر الناس بوجودها في الخارج ، وبهذه الطريقة تمتد السيادة في الخارج . فكيف كان تأويل هذا الأمر ؟ أليكون هذا بمعنى أن لكل دولة الحق في أن تقرر ما تراه دون أن تتدخل أى ارادة أخرى غير ارادتها في تكوين قرارها ؟

وبناء على هذا الاعتبار وعلى نظرية السيادة ترى الدولة أن ليس لها ان تعترف بنظام جديد أو هيئة جديدة إلا إذا وجدته لائقا ، وهذا أمر متعلق بارادتها الخاصة دون أى اعتبار قانوني . فاذا ما جاءها طالب يسألها الاعتراف به ، كان أمر قبوله موكولا اليها اى كان أمر تكوين جماعة خاصة امرا خاصا باحساس الدولة وعواطفها وميلها الخالص .

كيف يكون قبول طلب الاعتراف

ان هذا القبول أما أن يكون بمعاهدة دولية ، واما أن يكون بتبادل الممثلين والمعتمدين السياسيين أو الوزراء المفوضين أو السفراء ففي شكل جماعة خاصة يبدأ تكوين جماعة الدول تدريجياً بانضمام دولة بعد أخرى . فالدولة تكون

في عصبة الدول عند ما تدخل في الجماعات الخاصة للدول القائمة . وهي لا تدخل
هذه الجماعات الخاصة إلا بعمل راجع إلى اختيار الدول الحر .

ولم ذلك ؟ لأن فكرة جماعة الدول أو عصبة الدول لم تتكون تماما كفكرة
اجتماعية ، ولأن الدول لا تزال مشبعة بفكرة غريبة هي ان سيادة الدولة تخولها حرية
التقدير فيما يتعلق بأى الدول يمكن أن تكون علاقاتها معها وفاق القانون الدولى ،
أى وفاق القواعد الدولية التى تحدد السيادة .

وبهذه الطريقة تألفت سلسلة تقاليد تأثرت بالسياسة خاصة ، ورغبت دائما في
أن تحتفظ الدولة بحريتها ، وهكذا تكونت بعض مبادئ دولية امكنها بالمغالاة
في تقدير السيادة في الخارج ان تخدم المطامع السياسية التى تتطلب دائما أمن الدولة
، الاحتفاظ بقسط وفير من الحرية العملية .

ولكن امام هذا المعتقد السياسى القائم على المشيئة الخاصة لكل دولة
بالنسبة للاعتراف نجد معتقدا آخر قانونيا الزاميا اجماعيا ، لا شخصا اجتماعيا
ولا فوضيا .

ان الواجب يقضى باعتبار الاعتراف تسجيلا لواقعة ، وهذه الواقعة هي تكوين
دولة جديدة .

فلا اعتراف إذا كان بيانيا (١) ، أى إذا اقتصر على تسجيل ما هو واقع ، لتعذر
أن يكون خاضعا للمشيئة الذاتية ، وفرض على دولة منذ اللحظة التى يفرض فيها
على الاخرى ، والاخرى . وإذن فإذا كان الأمر خاصا بتقدير حالة واقعة وفاق
قاعدة قانونية لما يمكن أن يكون هناك إلا حلا واحدا لهذه الحالة بالنسبة لجميع الدول
ما دام الزمان واحدا .

وإذن فمن الواجب ان يتم الاعتراف في وقت واحد من قبل جميع الدول ،
وهنا يكون الاعتراف مسألة اجتماعية . ولكن لكى يتم الامر على هذا المتوال
يجب ان تلقى السياسة السلاح امام القانون ، وأن يصل التحليل القانونى للسيادة إلى
معناها الصحيح فيكون حدها السلطة التى تنفذ في الرعايا داخليا ، ولا يكون لها أى

أثر تطبيق بالنسبة لمن في الخارج ، حيث لا وجود للتبعية وإنما لوجود للمساواة. وهذا ما تمشى الاعتراف في سبيله خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، ولكنهم ظنوا ان اتمام هذا التطور يتطلب قيام عصبة الأمم إلى جانب عصبة الدول ، الأمر الذى جعل نظرية الاعتراف تنتقل إلى حدى من الميدان السياسى إلى الميدان القانونى ، ومن المعنى إلانسأى إلى المعنى البيانى ، ومن الاختيار إلى الإلزام ، ومن الفرد إلى الكافة . اذا امكنا ان نستعوض بكلمة الفرد عن كلمة فوضى ، وبكلمة كافة عن اجتماع .

ومتى علمنا ذلك وجب ان نتقل إلى المناقشات الفقهية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها.

الباب الثاني

المناقشات الفقهية

ميلاد الدولة والاعتراف بها

الفصل الاول

في الشخصيات الدولية

الدولة هي أهم الشخصيات الدولية بطبيعتها، والدول هي التي يتألف منها ما نسميه جماعة القانون الدولي، ومعنى هذا ان كلمة دولة وشخصية دولية قد يكونان بمعنى واحد أى أن كل دولة هي شخص دولي وان الدولة قانونا هي العضو الوحيد القادر على ان يستغنى الشخصية الدولية اى أهل لان يكون لها حقوق وواجبات في القانون الدولي

اننا نعرف المنازعات واختلافات الآراء التي اثبتت منذ أمد بعيد حول التساؤل عما إذا كانت نفس الفكرة المترتبة على التعبير بدولة تتطلب ضرورة السلطان الاعلى (La suprema potestas - le pouvoir suprême). أى السيادة من التاحيتين الخارجية والداخلية. ولكن هل في الامكان التعبير بدولة عن جماعة ينقصها هذا السلطان الاعلى متى توافرت عدة شروط ؟

اننا بطرح هذا السؤال على بساط البحث نسلم إذن بنظرية السيادة ، ولكن مما لا شك فيه ان الرأي قد جتح أحيانا في هذه الايام إلى اعتبار السيادة شيئا عتيقا لا يجوز تطبيقه على حياة الدول العصرية ، غير أنه مهما كانت النتائج المترتبة على السيادة بعيدة عن التسليم بها في أغلب الاحيان ، ومهما كانت مرونة هذه النظرية واستعدادها للتقلب والتغير ، فليس في المقدور أبداً التجاوز عن السيادة ما دامت

هى المقياس الضرورى لبيان مختلف أنواع الدول والوحدات السياسية بوجه عام .
من الممكن التسليم بان يكون تحديد سيادة الدول تحديداً ارادياً مستمداً من
النتائج التى لا مناص منها ومن المرغوب فيها على أنها اثر من آثار النظام القادم
للعالم داخل نطاق عصبة الامم . فسيادة الدولة فى المستقبل ستكون سيادة محدودة
أو ضيقة ، لا السيادة الصلبة العادية لكل تحديد جدى ، كما هو العهد بها فى هذه
العصور والعصور السابقة التى شابها سوء النية بل سادها فى مختلف الجماعات ، ومع ذلك
فلن يكون من الضرورى الزول عن فكرة ترك موضوع السيادة لأنها تختلف فى مظهرها
وشكلها عما كانت عليه فى الازمان الغابرة . فالسيادة فى شكلها المتطور الذى ستكون
عليه داخل جماعة دولية هى التى ستجد دائماً مجال تطبيقها بالنسبة للعلاقات القائمة بين
أعضاء هذه الجماعة ، ومن الواجب أن نحسب حساب نسبة السيادة حتى نسلم بأنه
حتى إذا تغير موضوعها فهناك مع ذلك مجال للفرقة بين الدولة سيدة نفسها وبين
الوحدات السياسية عند ما تنقصها السيادة سواء أ كانت دولة أم لا .

(راجع مقال الميسيو بوليتيس (Politis) الوزير المفوض ووزير خارجية
اليونان سابقاً والاستاذ الفخرى للقانون الدولى بكلية الحقوق بباريس المنشور بمجلة
باريس عدد ٥ سنة ١٩٢٦ عن تحديد السيادة ، وراجع أيضاً الجزء السادس من
سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات الاكاديمية الدولية الموضوع الاول وراجع الباب
الرابع من هذا الجزء)

اهلية الدولة

ليس هنا مجال للتعمق فى بحث الموضوع النظرى الذى أثير فيما تقدم . فالنظرية
التي لا تعترف بصفة الدولة لجماعة تنقصها السيادة يمكن على الاقل عند أول نظرة
أن تمتاز بجلاء ودقة لها اعتبار وتقدير . فهل ليس من الجلى أن السيادة التى تتمتع
بها كل جماعة هى مقياس الدولة بينما أية جماعة حرمت هذه السيادة لا يمكن أن
تكون إلا وحدة سياسية Entité لا تنطبق عليها صفة دولة ؟

على أننا إذا نحن نظرنا للموضوع عن قرب فأننا نستطيع ان نلاحظ أولاً ان هناك اختلافاً في النظر بعيداً بشأن المعنى الخالي للسيادة ذاتها، سواء من ناحيتي مداها أو آثارها . ثم ماذا يكون الشأن إذا نحن ناقشنا الموضوع الذي يبحث عما إذا كان من الواجب ان تكون السيادة مطلقة وصلبة ، أو إذا كان من الممكن قبول السيادة تافهة محدودة ؟ بل ماذا يكون الامر على الخصوص اذا نحن جزأنا السيادة وميزنا منها السيادة الداخلية والسيادة الخارجية أى ماذا يكون الشأن لو أننا ميزنا بينهما على أنهما صفتان ليستا قابلتين ضرورة لعدم الانفصال ؟

ان النتيجة في النهاية — سواء اتبعنا هذه القواعد النظرية أو تلك — هي ان الحياة الدولية والدستورية ذاتها تتطلب تعدد الاشكال والنظم التي يدعو قيام صنوفها إلى مصاعب كبيرة . وأمامنا الدولة العهدية الاستقلالية (Confédération) وأمامنا مختلف أنواع الاتحاد والتبعية وتبادل التبعية (Interdépendance) ، والالتزامات المترتبة على معاهدات واتفاقات، فهل لا نستطيع أن نلمس فيها أشكالاً متباينة تمام التباين ومرتبكة لحد يصعب معه تحديد مهمتها وترتيب درجاتها ؟

وفضلاً عن هذا فان هناك علاقات بين جماعات أو وحدات مختلفة تمتاز حقاً بخاصية تدعو إلى تعمد اجتناب بيان دقيق محدود عن مركزها القانوني ، حتى لنجد أن السلطات المتنوعة، فيها وتوزيع اختصاصها، وطبيعة علاقاتها ، قد تركت في عالم الغموض ، فلنفكر في الدول العهدية الاستقلالية أو في الحماية التي تلبس أوثابا متنوعة الاشكال كجميع المشروعات التي عرضتها إنجلترا حتى الآن على مصر وتريد أن تفرض عليها واحد منها ، ولنفكر أيضاً في الموقف العجيب للولايات البريطانية (Dominions) الذي يتحدى كل تحليل قائم على الاحوال القانونية العامة، لنفكر في كل ذلك ونحن نسلم بأن من المسائل الصعبة العويصة أن نعرف ما إذا كانت علاقة ما بين وحدتين أو وحدات سياسية عديدة نفس أو لا تمس سيادة هذه أو تلك .

ونجد اختلاف الرأى كذلك اذا ما ارتبطت عدة دول بروابط وثيقة و اردنا أن نعرف هل هذه الدول قد ارتبطت بالروابط العادية لجماعة ما أم هل قد أصبحت وحدة سياسية سامية، أى جماعة بالمعنى الصحيح (Un veritable universitas) سواء اطلق عليها اسم دولة عهدية مركزية (Fédération)^(١) او دولة عهدية استقلالية Confédération او أى اسم آخر . ومع ذلك فان صعوبات كهذه قد تعرض حتى لو تم الاجماع على المعنى الصحيح لنظرية للسيادة

ان أهلية الدولة غالبا ما تكون خاضعة لقيود شديدة فى القانون الدولى ، فبينا نجد دولة خاضعة لآخرى من ناحية واحدة تجد دولة ثانية فى حالة تبعية لغيرها من نواح متعددة الخ ، وهنا تعرض مسألة البحث فيما اذا كان القيد قد تناول اختصاصات الدولة من الناحية القانونية Quoad jus ام تناولها من ناحية المزاولة والتمتع Quoad exercitium أى ان البحث يدور حول ما اذا كان جوهر السيادة ذاته قد مس أم ان السيادة على العكس بقيت تامة ، وأما مزاولتها وحدها هى التى تقيدت وحددت ، وبعبارة أخرى ان من الحالات ما يدعو إلى التساؤل عما اذا كانت علاقة ما ، أو اذا كان قيد ما أو ارتباط ما من الامور التى تسلام او لا تتلاءم مع سيادة الدولة التى توجد فى حالة كهذه .

فى السيادة

ومهما كان الامر فان النظرية المتفوقة اليوم ليست هى تلك التى لا تجعل من السيادة الصلب عنصر اجوهريا للدولة ، فالبعض ، وهم هؤلاء الذين لا يريدون التخلي عن السيادة كصفة جوهرية للدولة ، يسمون عادة بان هناك دولا ذات سيادة محدودة أو ضيقة أو موزعة الخ . ودولة كهذه توصف فى أغلب الاحيان بأنها نصف سيدة ، وهناك على النقيض آخرون ، وهم الذين يتمسكون بمبدأ بالسيادة على اعتبارها ذات طبيعة مطلقة وغير قابلة للتبعض ، وهؤلاء يكتفون بالتسليم فقط بوجود دول ليست سيدة وتوصف فى أغلب الاحيان بأنها « مستقلة ذاتيا » (Autonomes) ، وفى

(١) اسمها دولة على ما هر باشا « الاتحاد المركزى »

كثير من الاحوال بل في جميع الاحوال نجد هذين التعبير يؤيدان الى نتيجة واحدة هي أن هناك دولا سيادتها نسبية أو معلقة على شرط أو موضع مناقشة

وننصف الى ما تقدم أن ميثاق عصبة الامم يفرض وجود دول خاضعة أو تابعة لسلطان أعلى، اذ يتكلم هذا الميثاق في مادته الاولى عن الدول والدومنيون (الولايات) والمستعمرات التي تحكم نفسها في حرية، فهو إذن قد أقام وزنا حتى للدول التي لا تحكم نفسها في حرية. ومهما كان غموض هذا التعبير فمن الممكن أن نسلم بأن الميثاق يفرض قيام صنف من الدول تنقصها السيادة ولا تحكم نفسها في حرية.

فاذا نحن أخذنا بالنظرية الاولى التي تنظر الى السيادة على أنها صفة لا تنفصل عن طبيعة نفس الدولة كان الغرض تقدير السيادة وتطبيقها تطبيقاً صحيحاً لمرفة مداها. أما إذا نحن أخذنا بالنظرية الثانية، تلك التي لا تنظر الى السيادة على أنها صفة لا مناص منها، كتنا أمام مسألة تقضى بأن تعلم ما هي الصفات الجوهرية التي يجب أن تتوافر في جماعة ليتم الاعتراف بها كدولة.

وإذا كنا لا نريد أن ندخل هنا في بحث الموضوع المتنازع عليه كثيراً ونعنى به موضوع المقياس القانوني لقيام الدولة، فاننا مع ذلك نشاطر الرأي القائل بوجوب الاعتراف بأن من الشئون الجوهرية للأمة أو لاي بلد لتكون دولة وجوب أن يتوافر فيها سلطة عامة خاصة بها وأن تقوم هذه الامة في النهاية على أساس من الارادة الاجتماعية للناس الذين ارتباطوا بصلات مشتركة. وإذا نحن قلنا إن هذه السلطة يجب أن تؤسس على ارادة عامة فلا نعنى بذلك على الاطلاق عصرًا استبدادياً أو فوضياً، بل بالعكس نعنى أن القوة الاجبارية للسلطة الخاصة للدولة يجب أن يقرها الشعب، لانها سلطان يفرض نفسه على الافراد.

تكوين الدولة

ان الواجب يقضى في سبيل تكوين دولة ان تتألف جماعة تملك سلطة فردية مستقلة ذاتيا وليست ناشئة عن وكالة، ومختلفة قانوناً عن أية سلطة خارجية عنها، وهذا ما نسميه النظرية الالمانية (Organhoheit) وفي الحقيقة إن ما يدعى الى اختلاف الرأي هو حقاً الموضوع الخاص بما اذا كانت جماعة ما لها هذا السلطان أم لا. فاذا نحن

سلمنا هنا بان دولة ذات هيئات مستقلة ذاتيا دون أن تكون نياية ، قد صارت تابعة لآخرى بحيث تعتبر قانونا مرتبطة بإرادة الدولة العليا فاننا فصل أيضاً الى النتيجة القائلة بان من الممكن وجود دول تصل قيود اختصاصها بصفتها دولة الى درجة تقضى على أهليتها في ميدان العلاقات الدولية .

فالدولة البسيطة Simple ou unitaire تستطيع ان تتحول الى دولة عهدية (Fédérative) دون أن يترتب على هذا التحول أى أثر في الميدان الدولي، ودون أن تقوم الدول الخاصة التي تتألف منها الدولة العهدية بأشعار الدول الأخرى بوجودها الجديد ، لان الوحدة السياسية لم تتصدع فيما يتعلق بالعلاقات الخارجية .

وكذلك الشأن داخل الدولة العهدية . فاذا تألفت داخل حدودها دولة مستقلة ذاتيا فلن يتعدي أثر هذا التكوين الحدود القومية ، وتاريخ الولايات المتحدة ينطوي على أمثلة عديدة ، فدولة مستقلة داخليا فقط يمكن أن تكون تابعة لدولة سيدة نفسها بحيث تكون علاقتها الخارجية محمية أو بيد الأخيرة دون أن تستطيع الزعم شخصياً بأن لها من المركز أو الاهلية ما يجعلها عضواً في القانون الدولي ، ومركز قانوني كهذا نادر الا أن هناك أمثلة منها مركز فنلندا ابتداء من التحاقها بالروسيا سنة ١٨٠٩ الى ساعة تحريرها في سنة ١٩١٨

اننا عندما نشير إلى حالة امكان جماعة تأليف دولة رغماً من أن الشخصية الدولية تنقصها نرى من اللائق مع ذلك أن لا ننسى أن كل دولة تحمل بين جنتيها بطريقة كامنة متحفزة صفة كونها عضواً في القانون الدولي، «ولهذا فان الدولة المستقلة داخليا لن تكون في حاجة إذا ما قطعت الصلة التي كانت تعوق حريتها إلا إلى استرداد سلطتها ووظائف الدولة سيدة نفسها ، بينا الأقليم أو الجماعة التي تجردت من صفة الدولة يجب أن تبدأ أولاً بأن تعطى نفسها هذه الصفة ، وهذا فارق إذا لاح أنه نظري جداً إلا أن له أهمية كبرى . »

الشخصية الدولية والجماعات

ولكن هل من الممكن ، على الضد من ذلك ، أن تكون الشخصية الدولية

لجماعة لم تكن صفة الدولة ؟ ان الموضوع على جانب من الاضطراب ولذلك نكتفي هنا ببعض ملاحظات ، وأن نميز بين حالات مختلفة التكيف . فهناك أولا جماعات منظمة تعمل كدولة ، ولها علاقات جوهرية ولكنها تشغل مركزا خاضعا لجماعة أخرى ، ومن الممكن هنا أن تساءل عما اذا كان لهذه الجماعات الصفات الضرورية للدولة أم لا ، وكيفنا أن نلقى نظرة على المستعمرات البريطانية المستقلة التي تنمو نماء اعظيا عن طريق تطور يسبق يوميا على دساتيرها حياة جديدة . فوحدة الهيئة العليا في الوطن الاكبر والولايات (الدومنيون) بل العلاقات الرسمية الضرورية هي التي تحول نظريا دون اعتبار هذه الولايات كدولة بالمعنى الاصلي للكلمة . فمهما كانت سعة حرية العمل في مختلف الميادين ، سواء أكانت من الوجهة الداخلية أم الخارجية ، ومهما كانت الاهلية للعمل وفاق القانون الدولي ضرورية لهذا ، فان ميثاق العصبة قد ميز في جلاء بين الولايات (الدومنيون) والدول ، مع اعترافه للولايات بحق قبولها كعضو في العصبة اذا ما توافر فيها نفس الشرط المطلوب توافره في الدول وهو الشرط الغامض المسمى شرط حرية حكم الذات .

ومما لاشك فيه أن في الميثاق بعض نصوص تتعلق بأعضاء عصبة الامم ولا تتكلم إلا عن الدول كقوله « الدولة التي نبذت الميثاق » ، و « رعيا لهذه الدولة ورعا لأية دولة أخرى » (مادة ١٦) وكذلك الاصطلاح : « دولة » المستعمل في المادة ١٧ . ولكن ليس من الواجب أن نستنتج من ذلك أن الميثاق قد محا الفارق الذي جاء في مادته الاولى بين الدول والدومنيون (الولاية) ، ولا أنه قصر المادتين ١٦ و ١٧ على أعضاء عصبة الامم الذين هم دول حقا ، ذلك بأن استعمال هذا الاصطلاح - دولة - قد جاء من قبيل الایجاز والتعميم .

على أن سخاء الميثاق الذي قضى بقبول بعض أصناف من الجماعات في عضوية عصبة الامم رغم أن صفة الدولة تنقصها قد امتد فتناول المستعمرات ، بما أن الميثاق قد خلق اصطلاحا متضاربا مع نفسه في الواقع والحقيقة وهو مستعمرة « تحكم نفسها في حرية » ولقد قلنا « متضارب » بما أن من جوهر المستعمرة أن لا تحكم نفسها في حرية .

فليس الغرض من ذلك إذن إلا حرية محدودة جداً ونسبية، وحكومة خاضعة تحدّد اختصاصها تحديداً شديداً في دائرة ضيقة .

ومهما يكن من الامر بالنسبة للمادة الاولى من الميثاق فان المستعمرة تظهر في مظهر من هو على استعداد لان يكون أهلاً للقبول كعضو في العصبة ، و يترتب على ذلك أنه حتى المستعمرة يمكن أن تكتسب الشخصية الدولية حسب الميثاق باعتبارها عضواً في العصبة .

ولكن الدومنيون (الولاية) والمستعمرة التي أصبحت عضواً في العصبة لا تستطيع بلا شك أن تعتبر نفسها بناء على هذه الصفة كشخصية دولية بنفس المعنى ونفس المزايا التي للدولة صاحبة السيادة، فالنظام المنحط لا يتنافر وصفة العضوية في العصبة . ولندكر أيضاً أن هناك دولاً لا تستطيع أن تعمل على أن تتجلى شخصياتها الدولية الا في دائرة ضيقة غير أن الحقوق والواجبات التي يستمدّها أعضاء العصبة من الميثاق وهم في حظيرتها هي باختصار واحدة، سواء أكان الاعضاء دولاً أم لا . ومن الواجب هنا أن نشير الى حالة شاذة سنعود اليها فيما بعد وهي أن القواعد الخاصة بميلاد الدول والاعتراف بها لا تطبق على أعضاء العصبة، أو هي تطبق وانما في دائرة ضيقة جداً .

الشخصية الدولية

والاقلية

وهناك مسألة جديدة خاصة بالبحث عما إذا كان القانون الدولي يعترف للاقلية بالشخصية الدولية ، فقد عرفنا أنه قد حدث في الايام الاولى التي انقضت بعد تكوين العصبة انهم اهتموا اهتماماً كبيراً بما إذا كانت الاقلية المشمولة بضمانة عصبة الامم يجب الاعتراف بها كنوع من شخصيات القانون الدولي مع التسليم بأهليتها المحدودة أم لا . واذا لم يكن في المقدور التنبؤ بما سيصل اليه تقدم قواعد القانون الدولي الخاصة بالاقلية في الايام المقبلة فإننا نستطيع من الآن أن نلاحظ أنه حتى إذا اعترف بشيء من الاهلية القانونية لاقلية قومية فلا يمكن أن يترتب على ذلك أنها شخصية في القانون الدولي ، أي عضو ظاهر في الجماعة الدولية .

وكذلك الاعتراف بصفة المحاربين للعصاة في حرب أهلية ليس من شأنه أن يترتب عليه أثر يكون من تلقاء نفسه مؤدياً إلى جعل المحارب شخصية دولية . إذ الاعتراف يخول فقط الطرف المحارب أهلية محدودة في دقة ومؤقتة بطبيعتها .

ولقد يكون من الجائز أن ينتهى النضال دون أن يتولد عنه دولة جديدة ، على أنه قد يكون الأمر بالعكس إذ يمكن لامة تواقه للاستقلال ، جواده بمجهودها في سبيل الحصول عليه أن تجد نفسها منذ اللحظة الاولى لبذل نشاطها في حالة مختلفة عما كانت عليه ، فعند ما تعترف دولة أو عدة دول في صراحة تامة بوجود هذه الدولة يكون معنى ذلك أن هذه الدول تميل إلى أن تؤيد مطالب الدولة الجديدة وأما أنها أديباً على الأقل ، وانها تعترف مقدماً بالدولة الجديدة الى حد ما ، ولكن هذا الاعتراف الخاص المحدود في دقة لا يكفي لانشاء شخصية دولية ، بل ولا يرمى حتى الى ذلك ، ولا يمكن أن يقام له وزن الا إذا تم تشكيل الجسم الدولي نهائياً .

الصفة القانونية

لعصبة الامم

بعد أن بحثنا هذه النظم المنحطة عن الدولة من ناحية أو من أخرى، نرى الامر يستوجب أن نغنى باختصار بالصفة القانونية للمجمع الدولي العام في هذه الايام ونغنى به عصبة الامم .

أن الامر لا يتعلق في الحق بشخصية ممتازة قانوناً ، فعصبة الامم هي بالدقة كما يدل عليها اسمها تكوين اصطلاحي يترتب على اتفاق ، فهو لا يزاول سلطة خاصة تختلف عن سلطات أعضائه ، فكما انه ليس في القانون الداخلي حد فاصل ثابت بين الشركات والطوائف ، كذلك من المستحيل أن يفرق بين النظم التي تتكون وفاق القانون الدولي ، أو ترتبها طبق قواعد ثابتة صلب . ورغم أن أن عصبة الامم ليست « دولة متفوقة » فانها مع ذلك تزاوول وظائف خاصة بالشخصية الدولية ، كحق ابرام معاهدات وحق التدخل والمراقبة ، الخ ، فاللهووم دون أقل صعوبة ان عصبة الامم بذاتها ليست شخصية ممتازة عن جماعة القانون الدولي ، بل انها لا تعيش

عيشة مستقلة ولا توجد إلا بفضل ارادة الدول التي تتألف منها ، فهذه الدول لم تخلق دولة جديدة ، وكل هذا واضح في الظرف الحاضر ، حيث عصبة الامم ليست أهلا في الواقع لاداء المهمات الجليلية التي أسند الميثاق اليها أمر القيام بها ، ولقد كان من الممكن أن لا يكون هذا الامر موضع مناقشة أيضاً ، حتى إذا كانت قوة العصبة وقيمتها الآن تتعادل تماماً والنيات الاصلية التي تشبع بها مؤسسوها .

ان عصبة الامم تقوم على اتفاق دولي لم ينص فيه على وسيلة لفسخه بالمعنى الصحيح لكلمة فسخ ، ولكن من الجائز مع ذلك القضاء عليه بعمل يناقض هذا الاتفاق ، هذا فضلا عن ان نشاط العصبة متوقف على مبدأ الاجماع ، وحتى إذا عملت العصبة بمبدأ الاغلبية الى حد أبعد من المتبع الآن فانها لن تتحول كما يقولون عن موقفها الحاضر الى موقف « دولة متفوقة » Super - Etat بمعنى الكلمة ، ومع ذلك فمن الصدق أن نقول إن هذا النظام الذي تأسس في بادىء الامر على المبدأ الفردي هو نظام له مغزاه فيما يتعلق بقيام العصبة ، وبناء على ذلك يكون انشاء عصبة الامم باق بمخايفه خارج النظرية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها .

ليست الدولة والشخصية الدولية بمعنى واحد

وفي المقدور أن تستخلص من الملاحظات السابقة النتائج الآتية :

مهما كان غرض فكرة الشخصية الدولية ، ومهما كانت صعوبة تعريفها بدقة فمن الممكن مع ذلك أن نلاحظ أن فكرة الدولة وفكرة الشخصية الدولية ليستا واحدة ، وانهما لا ينطبقان على بعضهما تمام الانطباق ، فهناك في الحقيقة شخصيات دولية ليست دولاً .

« وعلى الضد من ذلك ورغمًا من أن الدولة هي الشخصية الدولية الهامة فان هناك دولاً لا تظهر كأنها أعضاء في الجماعة الدولية العامة ، وهي الدول التي ينقصها ما يسمى بالسيادة الخارجية قصداً تاماً أو جزئياً .

وبناء على ذلك فإذا تكلم متكلم عن ميلاد الدول أمكن استعمال هذه الكلمة

بمعنى واسع أو ضيق ، وفي الحالة الاولى يكون التفكير في الدولة على أنها دولة دون تمييز بين دولة سيدها ودولة ليست سيدها نفسها ، وبذلك تدخل ضمن الدول حتى تلك التي لا يرجع ميلادها الى ميدان القانون الدولي .

وأما في الحالة الثانية وهي حالة المعنى الضيق لميلاد الدولة فالامر على النقيض لا يتعلق إلا بميلاد الدولة وهي الشخصية التي لا نزاع فيها تلقاء القانون الدولي ، ولقد يحصل أحيانا أن لا تميز التمييز الضروري بين الاحوال المختلفة التي يمكن أن تفرض بهذا الصدد ، ولذلك فإن « فوشى » Fauchille (القانون الدولي العام سنة ١٩٢٢ ص ٣٠٢ *Fraite de droit international*) وغيره معه قد خلطوا خطأً جسيماً بين أنواع الدول عندما ذكروا انحلال الاتحاد بين أسوج (Suède) ونروج (Norvège) سنة ١٩٠٥ على اعتباره حادثة أفضت إلى ميلاد دولة جديدة ، بينما كانت أسوج ونروج قبل الانفصال دولتين صاحبتى سيادة ارتباطاً فيما بينهما في صورة اتحاد فعلى ، (*union réelle*) ، فنروج كانت دولة قبل سنة ١٩٠٥ بزمان طويل . ومن جهة أخرى فإن « فوشى » عندما تكلم عن ميلاد الدول ذكر دولة أيرلندا الحرة رغم أن أيرلندا لها نظام ولاية (*Dominion*) . وليس لها نظام دولة مستقلة بالمعنى الدقيق لهذا الاصطلاح .

فالمقياس الذى يجب أن نطبقه فى رأينا هو ما يأتى :

ان المعروف دائماً أن معنى « ميلاد الدولة » هو وقوع حادثة لها أهمية دولية . وإذا كنا لما نصل الى التعريف الجلي فاننا إذا أخذنا هذا الاصطلاح بالمعنى الواسع نرى انه يعنى أن شخصية دولية جديدة ولدت ، وهذا يستخلص أيضاً من الارتباط الوثيق القائم بين ميلاد الدولة والاعتراف بها ، فالعمل الاخير هو من الاعمال الدولية الجوهرية ، وإذا كان من الممكن أن ميلاد دولة مستقلة داخلياً (*Etat autonome*) ضمن دولة عهدية (*Etat fédéral*) لا يمس العلاقات الدولية إلا أن دولة كهذه تتطلب ولو ضمنياً شخصية دولية ، كما أشرنا إلى ذلك آنفاً . وفى الحق ليس دائماً فى حين الممكن ان نبين إذا كان الموضوع خاصاً بميلاد الدولة بالمعنى الداخلى أو بالمعنى الدولى الضيق ، وعلى هذا المتوال قد رأينا بلغاريا والصرب ورومانيا وفيما بعد

بلغاريا أيضاً قد اجتازت مراحل مختلفة من الوجود لها أهميتها الدولية قبل أن تكتسب سيادة لا نزاع فيها من جميع النواحي .

أما ما يجب ملاحظته من الوجهة الخارجية فهو الأمر الآتي :

لكي يكون ميلاد الدولة عملاً متعلقاً بالقانون الدولي يجب أن يكون الأثر المترتب، قريباً أم بعيداً، على هذا الحادث هو الاعتراف بهذه الدولة من قبل الدول القديمة، سواء أكان اعترافاً صريحاً أم ضمناً، أما إذا استغنى مقدماً عن اعتراف كهذا كما هو الشأن على الخصوص بالنسبة للدولة تولد وسط دولة عهدية (Etat fédéral) فإن هذا الحادث لا يخص القانون الدولي أو على أية حال لا يتعلق به فوراً، وهذا رغماً من أن هذا الحادث قد يترتب عليه في المستقبل آثار في الميدان الدولي، كأن تخول السلطة المركزية في الدولة العهدية دولها الخاصة في يوم من الأيام نوعاً من الاهلية في المادة الدولية، فإن الدول الأجنبية لا يسعها عملياً إلا أن تعترف بهذه الاهلية . وإذا كان ميلاد الدولة التي تنقصها الشخصية الدولية لا يحدث آثاراً خارج الدائرة الداخلية، فمن باب أولى أن لا يحدث أية أهمية بالنسبة للدول الأجنبية إذا ما تكونت ولاية (Dominion) داخل الامبراطورية التي تصبح هذه الولاية جزءاً منها، فالولاية باعتبارها ولاية لا شأن لها بالقانون الدولي، ولذلك كان من الضروري القيام بعمل خاص في الحالة التي يراد فيها تحويل أى ولاية نوعاً من الانظمة الدولية .

ولقد شرح المستر . د . اللين (M - C - D - Allin) في مقال هام عن نظام « الولايات » الدومينيون البريطانية في مجلة القانون الدولي والتشريع المقارن (جزء ٦ ص ٧٦٠) الأسباب التي دعت دول الحلفاء بعد الحرب الى أن « تمنح الولايات البريطانية اعتباراً جزئياً على الأقل ، ثم لاحظ أن معاهدة فرساي قد اقتضت على الدول صاحبة السيادة صراحة » وان « الولايات البريطانية لم تكن قد حصلت على الاعتراف القانوني بها كدول عالمية »

ولكن المستر اللين يقول أيضاً :

« ان النظام الدولي قد منح للولايات البريطانية منحاً تاماً بمقتضى ميثاق العصبة »

ثم أكد في نهاية دراسته ان الولايات البريطانية دول « لم تصل بعد إلى أن تكون
دولا ذات سيادة »

ويلوح لأول نظرة أن لا شيء يحول دون الكلام عن اعتراف دولي منح لولاية
ما على اعتبار أن نوعاً خاصاً من النظم الدولية قد منح لها ، ولكن بما أن الميثاق
قد أبان في وضوح الفارق بين الدول والولايات والمستعمرات فمن اللائق أيضاً أن
نصر على انه عندما تخول ولاية نوعاً من النظم الدولية لا يمكن اعتبار هذا العمل
معادلاً لاعتراف دولي بدولة جديدة حتى إذا كان عدد كبير من الدول قد اشترك
في منحة كهذه .

أما فيما يتعلق بالاثار المترتبة على قبول الدول والولايات البريطانية والمستعمرات
في عضوية العصبة فنشرحها فيما بعد .

الفصل الثانى

ميلاد دول جديدة

ميلاد الدولة هو دائما واقعة تاريخية لا تتعلق ببعض شرائط قانونية ، ذلك بأن قواعد القانون لا تستطيع أن تضبط التطور التاريخى الذى يحدث انقلابات فى حياة الشعوب ، وهذه نظرية أخذت بها سنة القانون العام ، ومتى كان الامر كذلك فلا يمكن الغاء وجود دولة جديدة أو الحكم بطلانها لمجرد أن السبب فى وجودها راجع الى عمل أو حادث مغاير للقانون .

فكم من مرة رأينا الحروب والثورات والانقضاضات قد أثرت تأثيرا حاسما فى تكوين دول جديدة .

وكم من مرة أمكننا أن نلاحظ فى هذا الميدان أن مجرد حادث تاريخى بعيد عن القانون فى مقدوره أن يحدث تغييرات ليس فى الوسع منازعة صحتها القانونية .

فاذا نحن سلمنا بهذه النظرية القائلة بان ميلاد الدولة الجديدة ليس خاضعا لبعض شروط قانونية ، فما ذلك الا ليتسنى لنا أن نستنتج أن الاعتراف الدولى الذى هو أصلا عمل قانونى ليس من العناصر التى لا مناص منها لميلاد الدولة ، فالدولة تولد مستقلة عن أى اعتراف وسنبحث فيما بعد آثار الاعتراف بالنسبة للاهلية القانونية للدولة الجديدة .

المشيئة الانشائية

Volonté constructive

إن ما أوردناه آنفا ينطبق أولا على ميلاد دولة بالمعنى الدولى ، ولكن تكوين الدولة لا يتناول دائما نظاما ذا سيادة .

فاذا حدث مثلاً داخل دولة عهدية (Etat fédéral) ان تكونت دولة مستقلة داخلها وفاق طريقة نظامية ، أى إذا تم ذلك وفاق عمل دستورى مفروض فيه قبول السلطة المركزية فمن واجب هذه السلطة أن تسحب من ميدان العمل الى الحد الضرورى لكي تكون القوة المحركة (la force motrice) فى الوحدة التى ازمعت أن تكون دولة — أى الشعب — على قدرة يتم بها هذا العمل الانشائى والاختيارى ، فحتى عندما يكون الغرض ميلاد دولة ليست معدة لان تكون شخصا دوليا فلا يكفي لتكوينها عمل صادر عن ادارة ويأتى من الداخل أو من أعلى فحسب بل لا بد للدولة وحتى لنصف الدولة الخاضعة لسلطان أعلى اتعام عمل جوهري أولى وارادى يصدر عن المجموعة التى تكون الدولة الجديدة.

قد يكون هذا العمل بعيداً عن الملاحظة ، لان الاشكال والصور التى يتم على مقتضاها تكوين الدول تكون فى أغلب الاحايين غير محدودة تماما وغامضة بعض الغموض ، إلا أنه لا بد فى النهاية من إرادة منشئة ، لا بد من وضع يد ، وهناك يكون تطابق فيما يتعلق بهذه النقطة بين ميلاد الدولة صاحبة السيادة المعتبرة شخصية فى القانون الدولى وبين ميلاد الدولة التى ليست سيدة نفسها ولا تخرج انشاؤها قانونا عن إرادة الدولة العليا التى يجب أن تبقى تلك الدولة الجديدة خاضعة لها .

ومن السهل فى دولة عهديه على الخصوص أن نلاحظ عند ما تولد دولة خاصة ان الامر متعلق جوهريا بعمل اختيارى ، ولكنه مع ذلك عمل يتم وفاق النظام القانونى الذى أقامته السلطة المركزية . وإذن يكون هذا العمل عملاً نظامياً وطبيعياً .

وسنبحت فيما يلى الموضوع الخاص بما إذا كان ميثاق عصبة الامم قد أراد أن يضيق دائرة احتمال التغيرات السياسية عن طريق تكوين دول جديدة وعلى الخصوص إذا كان هذا هو الغرض الذى يرمى الميثاق إلى تحقيقه بالنص الخاص بالمحافظة على الكيان الارضى والاستقلال السياسى لأعضاء العصبة .

وسائل تكوين الدولة

إن ميلاد الدولة الجديدة المعتمدة في هذه الأزمان العصرية من شخصيات القانون الدولى يرجع إما إلى أعمال حرية وإما لأعمال سلمية ومن الجائز في بعض الأحيان أن يكون هناك تنافس بين هاتين القوتين . ولكن من الصعب على أية حال أن نضع ترتيباً نظامياً للوسائل المختلفة التى يمكن أن يتم بها ميلاد دولة ، فقد يحصل أن ينفصل إقليم بقوة السلاح من دولة كان خاضعاً لها قبل ذلك الانفصال ، وبهذه الطريقة تكونت دولة البلجيك واليونان ورومانيا وصربيا وكثير من الدول الأخرى التى لا محل لذكرها هنا . ولقد كان من الواجب على بعض هذه الدول أن تتجاوز مراحل مختلفة قبل أن تحصل على السيادة التامة .

فبلغاريا ورومانيا وصربيا قد ولدت كدول نصف مستقلة إذ بقيت خاضعة للسيادة التركية ، أى أنها كانت دولة غير سيدة إذا سلمنا بتجزئة السيادة .

ولكن رغما من هذا الانحطاط في المرتبة فإن هذه الدول قد اكتسبت من بادى الرأي نوعا من الاهلية الدولية ولذلك اعترف بها كدول رغماً من أن أول اعتراف لم يكن ينطوى على اعتراف نهائى تام . وإذا نحن نظرنا الى هذه الدول من وجهة القانون الدولى علمنا أنها كانت تكوينات غير تامة في أول مرحلة ، اذ تكونت على مراحل واعترف بها على دفعتين .

والحوادث التاريخية التى تبين هذا التطور معلومة ، ولذلك فلا داعى إلى تفصيلها ، أما ميلاد البانيا فانه يرجع أيضاً إلى حرب ، ولكنها استطاعت أن تكون كدولة بفضل معاهدة لندن سنة ١٩١٣ حيث تركت الامبراطورية العثمانية للدول مهمة تنوية مركز البانيا دون أن تتكون بناء على نضال في سبيل الاستقلال بالمعنى الصحيح لكلمة نضال .

ما ترتب على الحرب العظمى

ولقد ترتب على الحرب العظمى كنتائج ثانوية ، ولكنها هامة ، أن وقعت

سلسلة حركات استقلالية منفصلة ومحلية ، تولد عنها ، أو ساعدت على أن يتولد عنها دول جديدة ذات سيادة .

والعناصر المختلفة التي ساعدت على ظهور هذه النتيجة هي عناصر مع ذلك مرتبطة ببعضها ومتشابكة تشابكا غامضا ، منها مراعى الدول المتحاربة التي بذلت جهودا في سبيل الاستفادة من أمانى العناصر القومية المستبائة ، وجهود الاقليات القومية في سبيل التحرير من نير الاجنبى ، والحركات الثورية ذات المرامي الاجتماعية والسياسية ، ومساعى دول هامة تألفت من عناصر مختلفة الخ

فالااسباب التي تجمعت كانت متنوعة ، وليس من السهل أن نقيس أهمية هذا العامل أو ذاك ، ولكن مهما كان الأمر فقد حق ولا يزال يحق في جميع الأحوال على أى عنصر قومى أن يتنهن الظرف المناسب السامح ليندل بنفسه جهودا في سبيل انشاء دولته ، فالسلطة العامة الخاصة بالدولة قد أصبح من المفروض فيها الآن أنها صادرة عن اختيار وقوة منشئة متأصلة في الدولة ذاتها ، ولا يجوز أن يفرض عليها قبول هذه السلطة العامة من الخارج مهما كانت أهمية القوات التي أمكنها أن تساعد على تكوينها واستطاعت أن تعمل على توافر الشروط الحقيقية الضرورية لا مكان تكوين دولة ، والتاريخ المصرى كما نعلم قد اشتمل على أحوال عديدة لها أهمية عظيمة جدا من هذه الناحية

لقد تجزأت الامبراطورية النمساوية القديمة تجزئة تامة ، وليس في المقدور أن نعتبر أية دولة من الدول التي توزعت عليها أرض النمسا كوريثتها القانونية وفي مقدمتها دولة النمسا .

وبولونيا التي تألفت من أرض كانت تابعة فيما مضى لثلاث دول مختلفة لا يمكن اعتبارها من وجهة القانون الدولى كأنها استمرار بولونيا القديمة لأنها تكوين جديد .

أما بالنسبة للمملكة الصرب والكروات والسلوفين فإن الموضوع مختلف عليه فيما يتعلق بما إذا كانت هذه الدولة نظام جديد أم هي الصرب القديمة ، ولكن

الطريقة الرسمية المتبعة هي النظر إلى المملكة الجديدة على أنها استمرار الصرب القديمة .

ولقد تولد عن انحلال روسيا القديمة كثير من الدول . فبعضها قد ولد جديداً وبعضها جاء انبعاثاً بالمعنى التاريخي ، أو انتقالاً من دولة - مستقلة داخلياً إلى دولة - ذات سيادة تامة .

أما فنلندا فأنها ما كانت قبل تحريرها تؤلف مجرد وحدة جغرافية ولا اقليماً ، وإنما كانت مستقلة داخلياً ، ولكن ليس لها مع ذلك أى نظام أصلي ، وهذا المركز قد خول لها في سنة ١٨٠٩ عند ما استلحقت بالروسيا لتكون تحت سيادة هذه الامبراطورية . أما الاجراءات الاضطهادية التي اتخذت للقضاء على هذا الاستقلال الداخلي فلم يعترف الشعب الفنلندي أبداً بأنها صحيحة ورفض الازدعان لها ، وفضلاً عن هذا فإن هذه الاجراءات لم يترتب عليها نجاح ظاهري ، لان الحكومة الروسية قد اضطرت في موطنين (سنة ١٩٠٥ وسنة ١٩١٧) إلى نسخ أعمال متعارضة مع نظام الاتحاد الروسى الفنلندي ومتباينة مع دستور فنلندا . وإذن فصفة الدولة - المستقلة داخلياً لم تمنح . فاذا كانت فنلندا قد ولدت في سنة ١٨٠٩ كدولة - مستقلة داخلياً ولا علاقة خارجية لها تقريباً الا بواسطة روسيا فأنها لم تصبح شخصية دولية إلا بعد مائة سنة (وقد اخطأ « رد سلوب » Redslob في كلمته « النظام الدولي لدانزيج » (راجع مجلة القانون الدولي سنة ١٩٢٦ ص ١١) عند ما أيد أكثر من مرة النظرية القائلة بأن فنلندا لم تكن في وقت ما تحت حكم القيصر

وعلى العكس من ذلك فإن استونيا Estonie ولتونيا Lettonie ولتوانيا Lithuanie تمثل نظاماً جديدة للغاية ، وليس ذلك على أنها دول ذات سيادة نخسب ، وإنما على أنها أيضاً جماعات دولية Collectivités étatiques . فتحلل روسيا القديمة التي ترتب على الحرب كما ترتب على القوات الانفصالية Forces separatistes التي عملت في الداخل قد افضى أيضاً إلى اعلانات استقلال عديدة ، وهذه الطريقة تمكن بعض أجزاء روسيا التي لم يكن لها وجود دولي سابق من أن يعلنوا استقلالهم ، وطلبوا بحقوقهم في ان يسووا مركزهم في حرية . ومما هو جدير بالعجب أن نلاحظ

أحياناً أن من الصعب أن نقول بصدد فرض معين إذا كان الأمر خاصاً حقاً باعلان استقلال صريح نهائى حاسم أم أنه يتعلق بتصريح فرضى ومعلق على شرط أو مجرد ظلامه أو طلب صادر من أمة قصداً إلى تحقيق حقها فى تقرير مصيرها . ولكن كل ذلك يسهل شرحه متى علمنا ان الجمهورية الاشتراكية العهدية *Fédérale* السوفيتية الروسية قد اعلنت منذ الساعة الاولى حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، بما فى ذلك حق الانفصال التام مع اعتبار ان هذا الحق نقطة جوهرية من برنامجها السياسى . فالأحوال التى يمكن أن تعرض هى الانفصال النهائى التام أو الاستيلاء على السلطة تفادياً من الخطر أو الفوضى الثورية أو تأليف جماعة عهدية فيما بعد ذلك . ويمكن أيضاً أن نجد اعلانات من هذا القبيل تعلن حتى قبل أن يتكون الشعب دولة لها اراض محدودة ، وقبل ان يكون أهلاً لأن يقود نفسه .

على ان بعض اعلانات الاستقلال لم تقترن بطلب الاعتراف أو لم يتبعها هذا الطلب . ويمكن أن نضرب مثلاً على ذلك حالة « الكاريلي » *La Clarelle* الشرقية التى كان مصيرها النهائى موضع بحث هيئات عصبة الأمم . وهناك أحوال أخرى كحالة « جورجيا » مثلاً وحالة « الاوكرين » قد اعترفت بها الدول اعترافاً قانونياً . ولكن الظاهرة التى أعقبت هذا الاعتراف لم تحقق الآمال فى حياة سياسية مستقلة ، وهى آمال ظهرت فى الجهود التى بذلت ، واعلانات الاستقلال التى أذيعت .

(راجع بالنسبة لجورجيا كتاب الميسو ميلو *E. Milhaud* — جورجيا وروسيا وعصبة الأمم طبعة جنيف سنة ١٩٢٤ — وعن الكاريلي الشرقية راجع على الخصوص آراء الفقهاء شارل دى فيسشر *Charle de Visscher* ولى *Lie* وكنود *Knud* وفان درفلوجت *Van der vlugt* ودهشنال — وهولشتين *Holstein - Stael* — وقد نشرها وفد كاريليا سنة ١٩٢٣)

تكوين الدولة

بطريق هدم دولة قائمة

لقد رأينا ان الحرب التي تتفق أعمالها غالباً مع ميول قومية ومرام سياسية قد جاءت عاملاً قوياً في سبيل تكوين الدول الجديدة، ولكن ميلاد الدولة كما شاهدنا ينطوي غالباً في الوقت نفسه على هدم دولة قديمة. ويقع هذا عادة بفراط وحدة الدولة التي تقلص أجزائها لتكوين دول جديدة أو لتنضم الى دول قائمة . وقد يحدث هذا التطور في الاتجاه المضاد . فتجب هذه الدول الصغيرة دولة مركزية Etat-noyau تجذبهم اليها دون أن يكون في المقدور الزعم بان الامر قاصر فقط على توسع من قبل هذه الدولة . ولنضرب مثلاً ميلاد مملكة ايطاليا التي لا تزال الآراء مختلفة بالنسبة له . وستكلم فيما بعد عن تكوين الدولة المركبة التي يحتفظ أعضاؤها وهم فيها بوحدتهم السياسية في الوقت الذي تتحمل فيه الدولة الكبرى انتقاص شخصيتها الدولية .

وأما فيما يتعلق بالاسباب السلمية التي تدعو الى ميلاد الدولة فمن الواجب أن ندلى ببعض أمثلة فذة

الاسباب السلمية

لتكوين الدولة

قد يحصل أحيانا ، ولكن بصفة استثنائية ، أن تولد دولة بالمعنى القانوني الدولي بعد توقيع اتفاق حي بين هذه الدولة الجديدة والدولة صاحبة السيادة عليها ، وبهذه الطريقة تمكنت « ايسلندا » (Islande) من أن تكون دولة صاحبة سيادة رغمًا من أنها منضمة الى الدانمرك تحت حكم ملك واحد ، طبقاً لنصوص وثيقة الاتحاد الرقيمة ٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٨ Forbundslov ولقد تمهدت الدانمرك بموجب هذه الوثيقة أن تبلغ الدول الاجنبية أمر السيادة التي اكتسبتها « ايسلندا » واعترفت بها

الدانمرك . فاجاب كثير من الدول على هذا التبليغ ، اما الآخرون فلم يبدوا رأيا بهذا الصدد ويلوح أن هناك ما يدعو الى التسليم باعترافيهم الضمني (راجع Sveindjovnsen Den dansk - islan dsk Forbundslov , 1925

ومن بين الاسباب السلمية التي أفضت الى ميلاد دول جديدة على مجرى التاريخ يمكن أن نذكر وضع اليد على منطقة شاغرة أو يقطنها في أغلب الاحيان سكان لم يبلغوا درجة من الرقي تسمح لهم بإنشاء دولة . وعند ما يتم وضع اليد المذكور رغبة في تكوين دولة جديدة كما هو الشأن في الحالة التي تمهنا هنا ، نجد أن المغير دون السكان الاصليين هو الذي يؤلف شعب الدولة ، او هو الذي يأتي بهذا الشعب بالمعنى القانوني ، أي يأتي بالعنصر الانساني الكفء لتأسيس سلطة عامة وتأييدها . وهذا ماوقع بالنسبة لجمهورية ليبيريا التي كونها عدد من العبيد المعتوقين الذين قاموا بهذا العمل تحت رعاية شركة أمريكية .

ولنذكر أيضا تأسيس جمهوريتين في جنوب أفريقيا بواسطة سلالة المستعمرين الهولنديين ، فان نية تأسيس دولة في هاتين الحالتين كانت جدية لذلك فانها أثمرت أثرها المرجو وقامت الترنسفال والاورنج .

على أن من بين « أنواع تكوين الدولة » ما لم يكن جديا الى حد كبير . واذا قلنا ذلك فانقاء للقول بان هذه التأسيسات كانت سخيفة لانها تقوم على الراجح على مطامع شخصية ، عوضا عن أن تقوم على ارادة عامة مهما كانت ضئيلة . فالقوة الحقيقية لم تكن موجودة ، ولذلك فان مشروعات كهذه مرت سريعا الى عالم الزوال ، ولم تكنسب مطلقا اعترافا دوليا .

وهناك صنف خاص يدخل فيه مسمى بدولة الكنفو الحرة أو المستقلة التي لم تكن كما قال « فوشى » Fauchille بحق الادولة خرافية مصطنعة . فهذا المخلوق السياسي المصطنع لم يكن دولة الا في ظاهره .

أما موضوعا فكانت دولة الكونفو من الاملاك التابعة مباشرة لملك بلجيكا . لذلك فانها لم تتألك ان اختفت وزالت باعتبارها دولة مستقلة بنفس السهولة التي ظهرت بها في الحياة السياسية .

ولكن اتباع وسيلة كهذه لتأسيس الدولة ليس في حسان أحد اليوم ، « لان من المقدر أن يكون مفروضاً في قاعدة السلطة العامة قيام ارادة وضمير قوميين . فدولتها لا يمكن أن تتكون بطريقة خيالية محض ، ومستقلة عن ارادة السكان ، أو على تقيض هذه الارادة ، ومع ذلك فأننا لانستطيع أن نزعم ان السياسة الدولية تنكبت طريقة فرض التزام على سكان معينين رغبة في أن يقضى هذا الالتزام الى المحافظة على سلطة دولية ، غير أن التجربة قد دلت على أن قيمة تأسيس كهذا من الامور المشكوك فيها جداً سواء من ناحية قيمته أو استمراره .

مركز البلاد الواقعة

تحت الانتداب

ومن المتفق عليه فيما بين الدول القوية أن دولة تستطيع أن تكون نفسها عقب رقي شعب كان فيما مضى عاجزاً عن أن يعيش عيشة سياسية استقلالية . أما الاجراءات التي وضعها الاقوياء ، ومن الواجب أن تتبع في سبيل تربية شعوب لما تصبح قادرة على أن تقود نفسها بنفسها الى مستوى الحياة السياسية الخاصة فهي الاجراءات المذكورة في المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم . ويستخلص من هذه المادة أن الطبقات القانونية المختلفة المنصوص عليها فيها ليست معتبرة إلا محطات مؤقتة في طريق رقي الشعوب المشار اليها وبلوغها الغرض النهائي وهو تحريرها من وصاية مفروضة ، وصيرورتها قادرة على أن تحكم نفسها بنفسها في حرية كدولة مستقلة . ان نظام الانتداب نظام معتبر في جوهره شكلاً جديداً من السيادة والحكم يرتفع الى مستوى المستعمرات ودوائر النفوذ ، ولكن تطبيقه ليس عاماً . وهذه احدى النتائج اللامنتظية التي أعقبت الحرب .. وهي نتيجة لم تقر ذلك الحق الكامن في كل شعب وهو حق تقرير مصير كل وحدة قومية على أنه قاعدة عامة . ومع ذلك فان هذا النظام اللامنتظي لم يقرر إلا على سبيل الاستثناء بالنسبة للمستعمرات أو المناطق التي اقطعت عن أن تكون تحت سيادة الدول التي حكمتها سابقاً . ومهما كان من الامر فان مركز البلاد الواقعة تحت الانتداب هو بلاشك شكل

منحط عن النظام الدولى . ودراسة الانتداب لاتدخل اذن بطريقة مباشرة فى النظرية الخاصة بميلاد الدول . ومع كل ذلك فان فى المادة ٢٢ من ميثاق العصبة نص جدير بدرس خاص ، ونريد بذلك الفقرة الرابعة التى قرر بها الميثاق تقدير بعض الجماعات التى وصلت الى درجة من الرقى تسمح بالاعتراف مؤقتا بوجودهم كدولة مستقلة بشرط أن يسترشدوا بنصائح ومساعدات الدولة المنتدبة فى ادارة شئونهم الى اللحظة التى يستطيعون فيها أن يقاتلوا انفسهم بأنفسهم . وهذا ماوقع بالنسبة لبلاد كثيرة ولكن الاسترشاد الدولى معروف أنه الامر يصدر من القوى للضعيف أى أنه الحماية بعينها .

ان هذا النص غامض جداً ، وهو فوق ذلك ليس منطقياً . فالجماعات المذكورة معترف بها كأمم وحتى كأمم مستقلة . ولكن هذا الاصطلاح الغامض جداً (استقلال) سياسى ليس فى الحق مستعملاً هنا بالمعنى المراد من نص المادة (١٠) من الميثاق حيث قد تحدد المعنى وضيق دائرته بالمادة التالية التى خولت الدولة المنتدبة مهمة إدارة البلاد المذكورة . فبناء على نص المادة ٢٢ فقرة (٤) يكون هذا الوجود لدولة مستقلة معترف بها وجوداً مؤقتاً . ولكن ليس معنى ذلك يقينا ان هذا الوجود كأمة أو ان هذا الاستقلال النسبى المعترف به فى صراحة هو استقلال معلق على شرط ، بل من الواجب على العكس ان يكون المركز المنحط الذى عليه بلاد الانتداب بمثابة مرحلة انتقال واتجاه بهذه الشعوب فى سبيل الرقى المنشود للشعوب الخاضعة للوصاية وفى طريق الاستقلال الصحيح كما يزعمون . وهذا ما يستخلص من الكلمات الاخيرة فى الجملة القائلة «الى حين يصبحون أكفاء لقيادة أنفسهم وخدمهم» وفضلاً عن ذلك فان الميثاق لا يصف حتى الطبقة العالية من بلاد الانتداب بأنها دولة ، ويظهر أنه قد ترك الباب مفتوحاً فيما يتعلق بهذا الشأن ، ومن الواجب تأويل ذلك على أن من الممكن أن تكون صفة الدولة لاحدى البلاد الخاضعة لهذا النظام أو لاتكون ، وعلى أية حال فمن قبيل انكار نصوص الميثاق وجود الواقع تأييد أن بلداً واقفاً تحت الانتداب هو «صاحب سيادة» كما يقول بذلك البعض . (راجع

بالنسبة لسوريا ولبنان تقرير الجمعية العمومية السابعة لعصبة الأمم عن أعمال المجلس الخ
لاسيا النتائج ص ٦٤)

ومع ذلك فإن الاصطلاح « أمم مستقلة » والفعل « اعترف » يدلان على أن
هناك نظاماً دولياً خلع على هذه الشعوب .

ركن الارادة

في تأسيس الدولة

لقد قلنا ان ميلاد دولة جديدة مفروض فيه وجود إرادة قومية على أنها عامل
ضرورى وإلا كانت الدولة خرافة ، أو ثمرة مصطنعة . ولقد رأينا أيضا بعض حالات
ظهر منها أن هناك رغبة في تأسيس دولة جديدة رغماً من أن شرط الارادة قد نقصها .
ولكن يلوح لنا أن السياسة الدولية ليست دائماً على استعداد لان تسلم بجميع النتائج
المتربة على ضرورة وجود ارادة اختيارية سابقة على تأسيس دولة ، ولتضرب لذلك
مثلاً حالة مدينة « دانتزج » الحرة ، فقد اشتملت المادة (١٠٢) من معاهدة فرساي
على تمهد قطعه أهم دول الحلفاء والدول المشتركة معهم بأن يؤسسوا مدينة « دانتزج »
باعتبارها مدينة حرة يجب أن تكون تحت حماية عصبة الأمم . وإذا نحن أردنا أن
تقتصر على التمسك بهذا النص وحده كان من الواضح أن مدينة « دانتزج » الحرة
التي كان ولا يزال مركزها ونظامها القانوني موضع نزاع وخلاف في الرأي هي مجرد
مخلوق أنشأته الدول المذكورة دون أن يقوم على أساس من الارادة القومية .

ومع ذلك فإن المادة (١٠٣) من الميثاق قد نصت على دستور للمدينة الحرة
يضعه نواب ينتخبون بموجب قانون ويكون تحت حماية عصبة الأمم ، وبهذه
الطريقة توافر الى حد ما الشرط الذي يتطلب ضرورة وجود ارادة قومياً
منشئة للدولة . وإذا لم يكن العمل الاختياري هو حقا السبب المنشئ مباشر
La causa efficiens . للدولة فإنه قد وجد في التكوين على أية حال ، وإذ
كان وجوده قد جاء متأخراً عن القرار الذي اتخذوه واضعو معاهدة فرساي

(راجع بالنسبة لمسألة دانتزج النظام الدولي لدانتزج لبكسيوم Picciom بالمجلة العامة للقانون الدولي سنة ١٩٢١ والموقف القانوني لاقليم دانتزج لما كوسكى Makowski بالمجلة المذكورة سنة ١٩٢٥ . والنظام الدولي لدانتزج بقلم رسلوب Redslob بمجلة القانون الدولي سنة ١٩٢٦)

ميلاد الدولة العهدية الاستقلالية

وهناك أنواع أخرى من الدول تثير مشا كل نظرية تستحق دراسة من ناحية المادة التي تشغلنا ، وإذا نحن راعينا التقسيم العادى نرى أن الدولة العهدية الاستقلالية Confédération الجرمانية من سنة ١٨٢٠ الى سنة ١٨٦٦ ليست بذاتها دولة عالية لانها لا تخرج عن جماعة من عدة دول أو شركة بمعنى الكلمة ، ومتى كان الامر كذلك وكانت الدولة العهدية الاستقلالية بمعنى الكلمة لا وجود لها الا باعضائها فان قيام جماعة كهذه لا تفيد أن هناك ميلاد دولة .

ومع ذلك فنظراً لتعدد الحياة الدولية واستحالة رد مختلف مخلوقاتها الى صنف محدودة دقيقة ، فمن الممكن أن يكون تكوين هذه الدولة العهدية الاستقلالية من ناحية السياسة الدولية معادلاً بوجه التقريب لميلاد دولة جديدة .

ان الدولة العهدية الاستقلالية ليست بذاتها دولة ، وإذن فليست بذاتها شخصية من شخصيات القانون الدولي ، ولكن علاقات الدول المتعاهدة فيما بينهم وتلقاء الدول الاجنبية يمكن أن تكون بحيث تعمل هذه الدول وتعامل على أن كل منها وحدة من الوجهة الدولية .

فالقانون يعمل حساب الحاجات العملية ولا يعتبر نفسه كمرتبط باعتبارات منطقية محض ، وهذه الطريقة تجد الدولة العهدية الاستقلالية رغم صفة كونها شركة تؤلف وحدة دولية Une unité internationale أو تعامل على الاصح كأنها وحدة دولية من نواح معينة على الأقل .

ولكن رغمًا من هذا نرى من الواجب أن نصر على أن هذه الدولة العهدية الاستقلالية ليست بذاتها دولة قائمه بنفسها ، واذن فلا يجوز أن نشبه

تكوين مثل هذه الجماعة بميلاد دولة. وحتى لو جاء الاعتراف الدولي عقب قيام دولة
عهدية استقلالية لما ترتب على ذلك ان نلزم أنفسنا بان نرى في هذا الاعتراف اعترافا
بدولة جديدة ، ذلك بأن الاعتراف الدولي لا يترتب فقط على ميلاد دولة ، بل
قد يترتب على حوادث أخرى كأن يكون الأمر خاصاً بالاعتراف بتغيير في الحكم
أو بتوسع في أملاك الخ ، وإذن فمن الممكن جداً أن تحصل دولة عهدية
استقلالية تألفت حديثاً على تصرّجات باعتراف أوّلى يمكن ان يكون منطوقه
متفاوتاً في الدقة دون أن يؤدي هذا مبدئياً وقانوناً إلى معنى الاعتراف
بدولة جديدة .

ميلاد الدولة العهدية المركزية

ولكن الدولة العهدية المركزية Bundesstaat - La Fédération هي على
الضد ما قدمنا دولة بمعنى الكلمة وشخصية من شخصيات القانون الدولي فتكوينها
يكون ميلاد لدولة جديدة متى تم بطريق الجب الناقص Absorption incomplète
لبعض دول وجدت سابقاً كدول ذات سيادة حتى وان كان الدول الذين نالهم
نقص في سلطانهم Capitatus diminutio بدخولهم في سلك دولة عهدية مركزية
Fédération قد كانوا قبل ذلك مرتبطين بميثاق دولة عهدية استقلالية Confédération
فمن الجائز أن تتحول من عهدية استقلالية إلى دولة عهدية مركزية بطريقة لا تلاحظ
تقريباً ، ودون أن يؤدي ذلك إلى اى اعتراف صريح ، وهذا ما لا يمس مع ذلك واقعة
تكوين دولة جديدة أى مساس .

أما اذا كان تأليف دولة عهدية مركزية على النقيض مما تقدم قد جاء نتيجة
ميول مركزية أى اذا تم بطريق تقلص الوحدة بحيث تتحول دولة بسيطة
Simple ou unitaire فلا يكون الأمر خاصاً اذن بميلاد شخصية جديدة دولية ،
وانما يكون خاصاً بتعديل داخلي يتم ضمن نطاق دولة قائمة .

على أن من المدهش أن نرى وقوع خلط في الحالات المختلفة التي يمكن أن تعرض
بهذا الصدد . ومن هذا القبيل ما وقع فيه فوشى Fauchille (جزء أول ص ٣٠١
وما بعدها) عند ما عدد الأسباب المنشئة لكيان الدولة ، حيث ذكر كما قدمنا

انفصام عروة الاتصال العملى الذى حصل فى سنة ١٨١٤ بين أسوج Suède ونروج Norvège وانتهى فى سنة ١٩٠٥ . وهذا خطأ محض نظرا لان الغرض فى هذه الحالة كان قيام الاتحاد Union بين دولتين صاحبتى سيادة .

فزوج بعد انفصالها من أسوج لم تسأل الدول الاجنبية اعترافا بالمعنى الصحيح ، نظراً لأنها كانت تعتبر نفسها قبل الانفصال دولة ذات سيادة ليست فى حاجة الى تأكيد كهذا ، فهى لم تسأل الدول الا أن يريدوا سريان علاقات دبلوماسية معها ، وهذا ما يتطلب الاعتراف بواقعة دولية من مرتبة أخرى ، وهو الاعتراف بالتحلل الاتصال الذى تم فى سنة ١٨١٤ .

عن استمرار الدولة

لقد وجدنا عندما بحثنا بعض أمثلة عن التغييرات فى حياة الدولة أن الشك يحوم فى بعض الاحيان حول معرفة ما اذا كانت دولة ما يجب اعتبارها كدولة جديدة بالمعنى « القانونى » أو كاستمرار دولة قامت فيما مضى ، وفى حالة كهذه يجب أن نعول على النظام السياسى بمجموعه وحذافيره قبل وبعد التحول وعلى النيات التى أوحى بالاصلاح الذى تم ، ونبحث فيما اذا كان نفس جوهر الدولة الاصلية لا يزال مستمرا فى الدولة المتحولة الخ ، كما يجب أيضا أن نقدر قيمة العوامل النفسية والعقيدة التى كونها الرأى العام عن الحوادث التى تمت ، مع العلم بأن ليس هناك احتمالات على الاطلاق لوضع قواعد عامة لتحديد الآثار القانونية للتحول . من الجائز أن تظهر مسائل على هذه الطبيعة عند البحث فى تكوين دولة مركبة Etat Composé اذا ما لاشك فيه أن وحدة دولة عهدية مركزية Etat fédéral لا يطرأ عليها أى تغيير اذا تكونت فى داخلها دولة جديدة تكون عضواً بها ، أو اذا اندمجت دولتان من أعضائها فى بعضهما

ولكن من الجائز على العكس من ذلك أن يقوم اختلاف فى الآراء عند ما يحدث انفصال Sécession يعقبه انسلاخ Séparation جزء من الدولة صاحبة السيادة ، غير أن المفروض هنا هو استمرار الدولة واستمرار وحدتها بعد أن

تضعفت بسبب هذا الانسلاخ ، أما النتيجة العكسية وهي عدم استمرار الدولة وعدم استمرار وحدتها فلا يكون الا اذا بررها تحول جوهرى تام .

وهناك جماعات من الدول يقضى مركزها المترتب على التحول الى بعض مسائل لا تتخلو من أهمية ، ومن اللائق هنا فحص حالة ذات طبيعة غريبة ، وهي حالة جمهورية السوفيت ، فهما كانت نظرية القانون الدستوري للاتحاد الجمهورى الاشتراكي السوفيتى ضيقة الانتشار فان من الواضح أن فقهاء هذه الدولة يرون فى هذا النظام المرن دولة عهدية مركزية *Fédération* على طبيعة خاصة ، على أن هؤلاء الفقهاء يقرون هناك لكل دولة بحق الانفصال (*Sécession*) والقدرة على الانسلاخ (*Faculté de se séparer*) ولكنهم اذا كانوا قد اعترفوا بعبء الانفصال الا أنهم أحاطوه بقيود تجعله لا يتحقق تقريباً . (راجع فيما يتعلق بالقانون السوفيتى : النظرية السوفيتية والقانون الدولى للمجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢٦ ص ٧ على الخصوص . ويانيف *Yanef* دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية سنة ١٩٢٦ بقلم ميركن

جيتنز *Mi kine Guetzèvitch* فيتش

ان النظريات العامة للفقهاء السوفيتى تجعلنا نسلم بوحدة الاتحاد يشترط استمرار روسيا فيه . أما بالنسبة للأعضاء الخارجين منه فلا بد لهم من طرح مسألة الاعتراف على بساط البحث فيما يتعلق بالدولة الجديدة ، ومهما كان الامر فان مسائل كهذه تكون أهميتها فيما يتعلق بالاعتراف أقل من أهميتها فيما له مساس بنظرية ارث الحقوق والواجبات الخاصة بالدولة ، وهي مسائل لاداعى لفحصها الآن ، ولتقتصر هنا على القول بان الدولة لا تستطيع بمحض مشيئتها الاستبدادية أن تعتبر حسب مصالحها الخاصة أن تغييراً ما يطرأ على كيانها معناه تضحية وحدة الدولة ، فالدولة لا يمكنها استبداداً أن تنفادى قانون استمرار شخصيتها ، ولا تستطيع عمداً أن تستند على تغييرها أو تحولها لتخلص من التزامات دولية .

ميلاد الدولة وعصبة الأمم

من الواجب أن نتساءل هل ميثاق عصبة الأمم غير القواعد القانونية الخاصة بميلاد الدولة الجديدة في الميدان الذي يمكن فيه للنظام القانوني للعصبة أن يحدث أثره؟ إن الواجب يقضى علينا بهذه المناسبة أن نتساءل أولاً عما إذا كان الميثاق انشأ صفة لمصلحة الشخصيات الجنسية *Individualités ethniques* أى صفة قانونية (*Titre juridique*) يمكن أن تستند عليها وحدة قومية *Unité nationale* أو هيئة (*Organisme*) أو جماعة ما رغوباً في الحصول على صفة الدولة أو على الشخصية الدولية بأية حال على النحو الذى عليه أى عضو من أعضاء عصبة الأمم .

إننا نعلم بناء على المادة الأولى من ميثاق عصبة الأمم أن كل دولة أو « ولاية » دومينيون أو مستعمرة تحكم نفسها في حرية يمكن أن تقبل كعضو في جمعية الأمم . ومن الخطأ أن نرى في هذا النص ما رآه « فوشى » *Fauchille* (جزء أول ص ٣٥٠) من أنه اعتراف بحق الأمم في تقرير مصيرها . وفي الحق إننا بعيدون جداً عن رأى « فوشى » الذى يقرر أن للعصبة أن تقدر « شروطية العرائض التى تقدمها الوحدات السياسية أو الجنسية *Entités politiques ou ethniques* الراغبة في أن يكونوا أعضاء في الجماعة الدولية » لأن العصبة . وبعبارة اصح الجمعية العمومية للعصبة ليس لها أن تقيم نفسها قاضياً يفصل في مزاعم جنسية *pareilles prétentions ethniques* كهذه ، إذ ليس للجمعية العمومية بناء على الميثاق أن تقدر ، حسب الانصاف والآداب الدولية ، صحة الامانى القومية المختلفة ، بل إنها على التقيض من ذلك تفصل بناء على مقاييس صريحة فيما إذا كانت وحدة *Entité* متكونة كدولة أو دومينيون أو مستعمرة يجب قبولها كعضو أولاً .

ولنلاحظ على الخصوص أن ليس للجمعية العمومية للعصبة أن تفصل في الموضوع الخاص بما إذا كانت وحدة جنسية جديدة بأن تكون حرة وأهلاً لحكم نفسها بنفسها ، وإنما هي مختصة فقط بأن تفصل في قيام تلك الصفة التى يشير

اليها الميثاق بقوله : « التي تحكم نفسها بنفسها في حرية » ، واذن فالميثاق يفرض أن هذه الصفة التي حددها النص السابق الذي لا شية فيه من الدقة اطلاقا متوافرة في الوحدة التي ترشح نفسها أو هي متوافرة فيها الى حد بعيد ، ولكنها غير تامة ، وكل ما جاز للفقهاء ان يقولوه هو أن الميثاق قد أراد أن يسهل رقي الجماعات الجنسية في سبيل الاستقلال السياسى بطريق نظام الانتداب مع أن هذا النظام من شأنه أن يعوق الطبيعة الانسانية ، لانه لا يخرج عن استعمار مبرقع . فهل ستصل عصبة الامم الى تسهيل صادق ؟ إن الامر مشكوك فيه كثيراً . على أن هناك أولاً اعتراضاً بالوحدة ولكنها وحدة فقدت استقلالها على الاقل من الناحية الفعلية ، وهناك أمم تطلب عبثاً تدخلا مخصوصا لاعادة استقلالها أو على الاقل لضمان الاستقلال الادارى الذى يسمى في بعض الاحيان بالموطن القومى

عصبة الامم وتضييق مبدأ تكوين الدولة

ثم هل النظام القانونى لعصبة الامم قد ضيق من جهة أخرى احتمال تكوين دولة جديدة والاعتراف بها ؟

اننا نعلم أن المادة (١٠) من ميثاق العصبة تلزم أعضاء العصبة باحترام الوحدة الارضية والاستقلال السياسى لكل عضو والمحافظة عليهما من أى اعتداء خارجى وحتى في الحالة التي لا تنجح فيها عصبة الامم في رد الاعتداء أو منع احتلال أراضي أحد الأعضاء احتلالاً رعا يـكون كلياً ، يجب على الأعضاء الآخوين أن لا يعترفوا بهذا التغيير الواقعى على أنه نهائى وصحيح قانوناً ، فاذا كانت احد النتائج المباشرة لهذا الاعتداء الغير المشروع هي أن تقوم دولة جديدة فعلى أعضاء العصبة أن يرفضوا بصفتهم أعضاء ، الاعتراف بهذه الدولة الجديدة التي جاء وجودها متناقضا واطيب المرامى التي تريد المادة العاشرة ضمان حصانتها ، بل إن من الواجب عليهم ان يبذلوا قصارى جهدهم لاعادة الحالة الى النصاب الذى كان قبل الاعتداء . ولقد يحصل ان لا يكون للاعتداء الذى كانت ضحيته تلك الدولة العضو بالعصبة أهمية كبرى من وجهة تكوين الدولة الجديدة ، وأن تكون أهميته قد اقتصرت على تسهيل هذا

التكوين . ففي هذه الحالة يكون من الواجب تمحيص جميع الظروف تمحيصاً نزيهاً لتحكم العصبة بما إذا كان بقاء الدولة الجديدة يتلاءم أو يتناقض وهذا النص الاولى الذى يضمن سلامة كيان الدولة الارضى واستقلالها مادامت عضوا بالعصبة .

ولكن هل الميثاق يلزم أعضاء العصبة بالمحافظة بانفسهم على شخصيتهم الدولية؟ مما لا شك فيه ان من المفروض عليهم رد الاعتداء الخارجى ، ولكن هذا لا يمنعهم من الاجتماع ولا من ان يكونوا من انفسهم وحدة وان يجبوا بعضهم البعض باراتهم ومحض اختيارهم . كما ان لاى عضو أيضا ان يقبل انفصال جزء من أراضيه لتكوين دولة جديدة ، فاذا اعترض الاعضاء الآخرون على تحول كهذا فلا يكون ذلك بناء على نصوص الميثاق ، وانما يكون لأسباب سياسية يحتمل ان تترتب على تعاقد خاص .

الفصل الثالث

الاعتراف بدول جديدة

لفكرة الاعتراف رسالة كبرى في ميدان العلاقات الدولية ، وهي فكرة بمثابة اصطلاح يستعمل لمعان مختلفة ، ولذلك ترى بعض الدول « تعترف » بقاعدة قانونية أو بنظام قواعد ، نظراً لأنه لا وجود لسلطة عليا فوق الدول تستطيع أن تفرض عليها قواعد قانونية ، كما قد تتفق دولتان أو أكثر على « الاعتراف » باختصاص هيئة دولية الخ .

ومن الواضح أن الاعتراف الذي يمكن وصفه بأنه « اعتراف تشريعي » (١) ولا يستند إلا على قواعد القانون الدولي وحدها له طبيعة خاصة تنحدر عن نظرية الاعتراف التي سندرسها هنا ، فأوضحنا هذا التحفظ نصب أعيننا جاز إذن لنا تعريف الاعتراف الدولي بأنه عمل من جانب واحد تؤيد به دولة حالة أو وجود هيئة أو نظاماً أو تغيير يتم في ميدان العلاقات الدولية أو قبل به هذه الحالة ، أو هو بعبارة واسعة المعنى يقدر الامكان : حكم ايجابي يصدر من جانب واحد عن حالة أو وجود هيئة أو نظام أو تغيير يتم في ميدان العلاقات الدولية .

ولشرح أهمية الاعتراف في العلاقات الدولية يجدر بنا أن نقدر النعمة الذاتية التي تتحكم في الدول ، نظراً لأن الدول ذات السيادة لا تعترف بسلطة ممتازة أو متفوقة في مقدورها أن تفرض عليهم ارادتها . وفي الوسع ان نلاحظ ان الدول باعتبارها أعضاء في عصبة الأمم هي على الراجح مستعدة عن طريق التفسير والتأويل لان تجعل نصوص الميثاق التي تخول العصبة شيئاً من التفوق عديمة الجدوى ولا ضرر منها .

فعدم وجود هيئات مشتركة مختصة بإصدار قرارات ذات نفوذ عام ، وكذلك تطبيق القضاء الدولي تطبيقاً ضيقاً للغاية قد أدت الى عرض المسائل الخاصة بمركز

قانونى أو نظام دولى الخ على دولة أو عدة دول على أفراد لتقضى بقرارها فى هذا الشأن .

ومع ذلك ، فكلما تقدمت الجماعة فى سبيل التنظيم أمكن أن تحل القرارات المشتركة محل التقدير الفردى لكل دولة ، وبناء على هذا فإن صفة العضوية فى عصبة الأمم تخول بقرار من الجمعية العمومية يصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء .

موضوع الاعتراف وأشكاله

إننا إذا تكلمنا عن الاعتراف الدولى فلا نتكلم عنه على أن أماننا وثيقة محدودة دقيقة متناسقة . فالاعتراف وثيقة يمكن فى القانون الدولى أن يكون موضوعها وقائع وحوادث مختلفة ، ولقد علمنا أن ميلاد الدولة الجديدة ليس وحده كل ما يمكن أن يكون موضوع وثيقة الاعتراف ، فالتكوين السياسى الذى لا يتألف منه دولة سامية ، وإنما يكون مجرد شركة بين دول يمكن أن يكون موضع اعتراف من قبل دول أجنبية ، وكذلك الشأن فيما يتعلق بوحدة سياسية لا يدل تركيبها على صفة الدولة يمكن الاعتراف بها على أن لها نظام خاص له أهمية دولية محدودة ، وكذلك فى الوسع الاعتراف بتغيير النظام الدستورى أو قيام حكومة جديدة عقب ثورة مثلا ، هذا إلى أن فى القانون الدولى أيضا ما يسمى اعتراف بطرف محارب .

ونجد فى النهاية أن تاريخ الحرب العظمى صار منبع نماذج جديدة للاعتراف الدولى ولنذكر على سبيل المثل الاعتراف بالامة مقدمة للاعتراف بالدولة

ويمكن أيضا أن نذكر منذ الآن شكلى الاعتراف اللذين أدخلنا حديثا على القانون الدولى أوحدنا حديثا وهما الاعتراف القانونى (de jure) والاعتراف بالواقع (de facto) ، وهما إعلان فى غاية الغموض فيما يتعلق بمعناها ، لانهما اعترافان ينطبقان بلا تمييز دقيق على الدولة والحكومة ، ولذلك فإنهما قد جعلتا نظرية الاعتراف وتطبيقها مجالا للاضطراب .

قيمة الاعتراف

إن بحث مختلف أشكال الاعتراف الدولي فيما يتعلق بما يهمنا سيكون موضع بحث طويل فيما بعد أما الآن فالامر الذي يعنينا هو أن نلاحظ ان الاعتراف بالدولة يؤلف من هذه الناحية النقطة المركزية، اذن يكون الاعتراف بالحكومة مرتبطا ارتباطا وثيقا الى حد ما بالاعتراف بالدولة ،وأما الاعتراف بطرف محارب وعلى الخصوص الاعتراف بامة فعنانه في أغلب الاحيان مرحلة أولية سابقة على الاعتراف بدولة جديدة الخ . وفي الحق إن الاعتراف بالحكومة مسألة لا تتعلق بوجود الدولة وإنما تتعلق باهلية الدولة للعمل . وإذن فمسألة الاعتراف لها اتصال بمسألة مزاولة السيادة ،ولكن ليس معنى ذلك أن الاعتراف الدولي يكون دائما مرتبطا بقيام دولة جديدة ، حيث من الجائز أن يكون مستقلا، غير أن من اللائق فقط أن نبين أن الاعتراف في أغلب الاحوال يتعلق بتكوين الدولة الجديدة بصفة مباشرة وبصفة غير مباشرة .

وعندما نبحث الاغراض التي ترمى اليها أعمال الاعتراف يمكننا أن نلاحظ اختلافات هامة فيما يتعلق بالآثار القانونية للاعتراف، فالمسألة تنحصر إذن في النقطة الخاصة بمعرفة ما إذا كانت آثار الاعتراف انشائية Constitutive أو بيانية déclaratoire بالنسبة للنظام أو الموقف القانوني الذي يستند عليه الاعتراف في حالة معينة .

ولنضرب مثلا الاعتراف بحكومة صدرت عن ثورة ، ووصلت الى الحكم في دولة كانت منذ أجيال عديدة معتبرة شخصية دولية . فحكومة كهذه لن ينازع أى فرد في أن أساسها ذاته ينحصر في السلطة التي تتمتع بها وفي الاعتراف الداخلي الذي حصلت عليه من شعب الدولة المذكورة . وكل ما يمكن أن يدور حوله البحث في هذه الحالة هو ما إذا كانت هذه الحكومة أهلا حقيقة لان تزاوُل سلطة عامة يخضع لها الاهالى بصفة عامة أم لا ؟ فاذا كانت الحكومة قادرة على ذلك اعترف بها وفاق العرف الدولي كحكومة فعلية للبلاد ، وعندئذ تستند وثيقة الاعتراف على

حاله قائمه ، واذن يكون الاعتراف بالحكومة ذا طبيعة بيانية Déclaratoire بلاريب وليس ذا صبغة انشائية Cons titutiti لان الوثائق الدولية لا تنشئ حكومات، وانما تعتمد الحكومة كهيئة معبرة عن جماعة .

ومما لاشك فيه أن الفارق الذي أقاموه بين الاعتراف بالواقع (De facto) والاعتراف القانوني (De jure) تلقاء حكومة يمكن أن يكون بطبيعته مؤدياً الى اخفاء الصبغة الحقيقية للاعتراف اخفاء الى حد ، ولكن مما هو حقيق أيضاً أن الاعتراف ليس هو الذي ينشئ الحكومة ، فالحكومة موجودة ولكن قدرتها على العمل تقوى وتتدعم وتتسع بسبب الاعتراف .

ولكن الامر ليس واحداً فيما يتعلق بالاعتراف بصفه طرف محارب (Partie belligerante) . فواقعة الانتقاض وحدها لا يمكن أن تكون سبباً في سند دولي ، وانما الاعتراف هو الذي يكسب العصاة هذه الصفة ، واذن فالاعتراف يأخذ في هذه الحالة الصبغة الانشائية

اثار الاعتراف

وماذا يجب أن يقال هنا في النهاية عن الطبيعة القانونية Caractère juridique للاعتراف الذي يهتما هنا وهو الاعتراف بدولة جديدة ؟ هل أثار هذا الاعتراف انشائية أم نياية ؟

لقد قام الخلاف الشديد في الآراء حول هذه النقطة ، ولكنه في الواقع خلاف خاص بالشكل دون الموضوع .

فالذين يخصون الاعتراف بالطبيعة الانشائية يؤيدون أن الاعتراف وحده هو المولد للدولة . أو ان الشخصية الدولية متوقفة على الاعتراف .

وهناك آخرون قد صاغوا النظرية القائلة بأن موضوع الاعتراف قاصر على السيادة الخارجية للدولة الجديدة .

وهناك أيضاً من كبار الشراح من يصير على التمسك بالطبيعة الانشائية للاعتراف ويمكن أن نذكر من بينهم « انزيلوتي » Anzilotti و « كافالييري » Cavagliéri

وجيا Gemma وفوشى Fauchille ومور Moore وتريبيل Triepel وشارل ده فيشر De Visscher وآخرين

ولكن هناك من جهة أخرى خلافت كثيرة بين هؤلاء الشراح فيما يتعلق بالحجج والاسانيد والتناح نظرًا لأن البعض يتمسك بأن الاعتراف لا يحدث آثاره الانشائية إلا فيما يتعلق بصفة العضوية في الجماعة الدولية ، بينما هناك آخرون يعربون في وضوح متفاوت عن الرأى القائل بأن وجود الجماعة ذاته على أنها دولة معلق على اعتراف الدول بها .

ولقد صرح « له نورمان » Le Normand ضمن دراسة هامة عن الاعتراف في القانون الدولى ان الشخصية القانونية الدولية للدولة لا وجود لها قبل الاعتراف « ومع ذلك فان غلاة أنصار نظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف أنفسهم لم يستطيعوا أن يسلموا بتفوق الواقعة على الشكل ، والجوهري على الثانوى ، ولهذا فان « جما » Gemma قد غير نظريته الخاصة التى لاحت في بداية الرأى صلباً إذ عاد فقال بحق .

« ان واقع الدولة مفروض على الدول الاخرى لأنهم سيرون أنفسهم في النهاية أمام مركز مكتسب ولا نزاع فيه سواء برضاهم اورغما منهم » .

أما الاستاذ « اريك R. , Erich » فانه لا يتفق إلا مع الرأى الذى لا يقر بأى أثر للاعتراف إلا إذا كان بيانياً ، واليك الاسباب التى يعتبرها حاسمة في هذا السبيل .

ان هناك قرينة لمصلحة الصيغة البليانية المحض للاعتراف ، إذ تعترف الدولة في الحقيقة بشئ موجود ، فعند ما تعترف حكومة أجنبية بدولة جديدة تراها لا تعمل - إلا ان تقرر بهذا الاعتراف انها أمام امر واقع ، أى أمام نظام منتظم يلوح لها ان لا وجه للنزاع في وجوده ، فهى تعترف به لأنه موجود ، ولا تعترف به أملاً في أن يستكمل وجوده ، وهذا لا يمنع أن يكون الاعتراف ملزماً للمعترف بمرعاة موقف معين لم يكن ملزماً باتخاذ نحو نفس الدولة قبل اعترافه .

ومن الواجب التسليم بأن هذه الحجة المستنبطة من طبيعة الاعتراف ليست

حاسمة ، إذ من الجائز أن يكون لكلمة «اعتراف» تطبيق أوسع من هذا ، ومن الجائز حقاً الاعتراض على ذلك بأن الاعتراف بطرف محارب هو حقاً انشائي بالمعنى الدولى .

والملاحظات السابقة تنطبق خصوصاً على حالة الاعتراف الضمنى ، فهب دولة تبرم معاهدات مع دولة جديدة دون أن يسبق ذلك وثيقة اعتراف دولى خاصة ، فإن هذه الدولة تقيم بهذه الطريقة علاقات دبلوماسية بينها وبين الدولة الجديدة ، ولكننا لا يمكننا أن نفهم من ذلك أنها تريد أن تقول بأن هذه الجماعة قد أصبحت شخصية دولية بالمعنى المطلق أو بالمعنى السبى لزاماً ، بناء على هذه الاعمال ، ولكنها إذا كانت قد أقامت هذه العلاقات ، فلأنها رأت بناء على عقيدتها ، أن هذه الجماعة قد صارت شخصية دولية ، أما الدولة الجديدة فإنها لا تستخلص من ذلك نتائج عملية .

ويتضح هذا جلياً فى الحالة التى يكون من الواجب فيها على الدولة المطلوب منها الاعتراف تقدير الجماعة السياسية ومعرفة ما إذا كانت أمام نظام متوافر فيه صفة الدولة أم أنها أمام حكومة تكونت دون أن تألف دولة بالمعنى الصحيح .
إن مسألة الاعتراف بدولة حديثة أو الاعتراف فقط بحكومة ليس من المسائل الاستبدادية ، لأن الموضوع لا يتعلق باعتبارات سطحية ، وإنما يتعلق ببحث خاص بتقديرات واعتبارات موضوعية جوهرية ، فالدولة التى يصل إليها طلب اعتراف يجب أن تتأكد من أن الأمر خاص بحكومة حتى لا تتخضع فتمتدح بدولة فى الوقت الذى يكون الأمر خاصاً بحكومة بما أن الدولة لم تتكون بعد وبما أن الاعتراف وحده لا يمكن أن يخلقها .

أما إذا كانت الظروف تدل على أن دولة جديدة تكونت فليس للدولة المطلوب منها الاعتراف أن تجعل وجود الدولة الجديدة وهماً يرفضها الاعتراف بها كدولة ، حتى وإن لاحظت أن أمامها أمر خاص بالاعتراف بحكومة فعلية .
ولقد أيد الشراح نظرية قائلة بأن اعتراف الدول الأخرى يكون الدولة الجديدة على أنها شخصية دولية ، كما هو الشأن بالنسبة للحياة الداخلية حيث القوانين

العادية تخلق الاشخاص بالمعنى القانوني . ولكن من الواجب الاعتراض على هذه النظرية بان قوانين الدولة لا تستطيع أن تخلق الاشخاص كالطبيعة من ناحية عقائدا العصرية على الاقل . فهو لا هم شخصيات بموجب طبيعتهم ذاتها وفيهم الاهلية للحقوق والواجبات ، والشخصية الطبيعية مزدوجة مع الشخصية القانونية . ولقد قال « ده لوتير » De Louter في كتابه « القانون الدولي الوضعي » Le droit international positif جزء أول ص ٢١٧) بحق « ان القانون الدولي لا يخلق ولكنه يجد من يخضع له كأشخاص قانونية ، مثله كالقانون الخاص يجد أمامه من يخضعون له في شكل أشخاص طبيعيين » . وفي الحق ان القانون الداخلي ليس له مهمة إلا ان يحدد اختصاصات الشخصية الطبيعية . وأهليتها للعمل ، والدائرة القانونية التي تعيش فيها . وإذا كانت قوانين دولة ما تقيد أهلية بعض أشخاص طبيعيين أو تنازع في شخصيتهم القانونية فان هذه القوانين تكون مغايرة للطبيعة ،

كذلك الحال في القانون الدولي ، حيث ترى الدول ذات السيادة أشخاصاً داخل نظام العالم القائم بحكم طبيعتهم ذاتها . ومما لا شك فيه ان البحث الخاص بتوافر العناصر الضرورية لقيام دولة في الجماعة التي تزعم هذه الصفة ليس سهلاً ولا جلياً كما هو الحال بالنسبة للتحقق من ميلاد شخص طبيعي .

ان تاريخ ميلاد الدولة بمعناه القانوني ليس من السهل تحديده دائماً ، وتاريخ الاعلان الرسمي للاستقلال ليس المقياس القاطع المطلق لهذا التحديد ، ومن الجائز أن يحوم الشك حول المسألة الخاصة بمعرفة ما إذا كانت الوحدة entité التي تتطلب صفة الدولة هي في الحقيقة دولة تشكلت نهائياً ولها حدود معينة تعيناً كافياً ونظام ثابت ومتوافر فيه جميع الشروط الضرورية للحياة ام لا . فالمطلوب في هذه الايام أن تقوم الدولة على اساس غير شهوة الفرد ، المطلوب هو أن تكون الدولة أكثر من بناء مصطنع (humunculus) إذ يجب أن تؤسس الدولة على ارادة شعبية أو قومية هما كان شأنها ضيلاً .

ومما لا شك فيه أن تقدير شرط كهذا لمن الشئون التي تدعو إلى اثارة

اعتبارات سياسية دون أن يكون الاعتراف بناء على ذلك من الاعمال الاستبدادية التي ترجع إلى شهوة الدول وانايتها .

ومهما كان الرأي الذي تكونه بصدد معرفة ما إذا كان يوجد في بعض الاحول واجب قانوني يحتم على الدول الاعتراف بدول جديدة فان الواضح أن الدولة التي تشذ لا يمكن أن تسكره على الاعتراف . وإذن يصبح الامر قاصراً على العمل برأى « جيا » القائل بان وجود الدولة الجديدة يفرض نفسه على الدولة التي أبت الاعتراف . وبعبارة أخرى ان من الواجب أن يترتب على وجود الدولة آثار تلقاء الدولة الاخرى الشاذة رغماً من موقفها الساي ولا اهمية إذا رتب ذلك في وقت قريب أم بعيد .

وإذا كان من الواجب أن نسلّم بأن الاعتبارات السياسية تلعب دوراً هاماً في مسألة الاعتراف ، فليس في الامكان مع ذلك ان نعلق تكوين الدولة على موقف تتخذه اراءها هذه الدولة الاجنبية أو تلك مسترشدة في ذلك بدوافع خاصة :

وهناك من يتمسك على الخصوص بان الدولة الجديدة لا يكون لها وجود كعضو متساو مع اعضاء جماعة الدول المتقدمة ما دامت هذه الدول ذات السيادة لم تعترف بها ، حيث ان الشخصية الدولية التي تترتب على الاعتراف لا يكون لها وجود .

ومع ذلك فمن الواجب اليوم ان نميز بين الاعتراف كدولة والاعتراف كعضو في جماعة القانون الدولي ، فكيف نزع أن تركيا واليابان والصين وپارس لم تكن دولاً ذات سيادة قبل ان يعترف بها كأعضاء في هذه الجماعة ، ولهذا فانهم يتكلمون عن اعتراف جزئي عند ما يمنح الاعتراف للدولة دون أن يكون هذا الاعتراف سبباً في تحويل الدولة اهلية عضو مساو للدول الاخرى في الجماعة الدولية .

الطبيعة البيانية للاعتراف

Caractère déclaratoire de la reconnaissance

وهناك أسباب أخرى تنهض لمصلحة الطبيعة البيانية للاعتراف ، فهب ان دولة تبذل جهدا في سبيل الحصول على اعتراف دولي ، ولنفرض أن دولا اعترفت بها بلا شرط ولا قيد ، وأن دولا أخرى من بينها الدولة التي كانت صاحبة السيادة على طالبة الاعتراف لا تزال تصر على اتخاذ موقف سلبي ، وان دولا تقف وسط الطريق ولا تعترف بالدولة الجديدة الا اعترافا بالواقع (de facto) ، وأن البعض اعترف بها ضمنا ، ولنفرض في النهاية أن هناك دولا في أقصى الارض ليس بينها وبين الدولة الجديدة أية علاقة أو كان بينها وبينهم علاقات تامة لا تدعو الى اعتراف صريح أو ضمنى تصدره هذه الدول من تلقاء نفسها ، ولنفرض كل ذلك ولنتساءل ونحن نطبق نظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف ماذا يكون تاريخ ميلاد الدولة في احوال كهذه على اعتبار أنها عضو في الجماعة الدولية ؟ اننا لو اعتبرنا صدور الاعتراف الدولي نقطة حاسمة في وجود الدولة لوجب علينا ان نعرف أولا هل هذا الاعتراف هو الاعتراف النهائي الحاسم المسمى بالاعتراف القانوني de jure الذي يترتب عليه كل الآثار لتقاء وجود الدولة ام انه اعتراف بالواقع وفيه الكفاية ؟

على أنه قد يحصل أحيانا أن تقع حالة غريبة كأن تصل الى الدولة الجديدة اعترافات بالواقع بعد أن تعترف بها دولة أو عدة دول اعترافا قانونيا ، وعندئذ تكون النتيجة طبقا لنظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف ان تساور الحيرة الفقهاء فتضارب الآراء . ولذلك رأينا البروفسور « جيم » Gemma يدلي بتحفظ عند الكلام عن الحكومات الفعلية Gouvernements de fait — راجع مجموعة دراسات سنة ١٩٢٤ جزء ٣ ص ٣٣٤ — اذ يقول : « ان الاعتراف بالدولة يخلف عليها الشخصية الدولية ويمنحها صفة كونها عاملا من عوامل القانون ولو تلقاء الدولة التي اعترفت بها .

ولقد لاحظ الأستاذ «جوجنهم» Guggenheim بحق (ص ١٣ من كتابه
(Beitrage Zur Volkerrechtlichen Lehre Vom Staaten Wechsel)

أن الآثار المختلفة المترتبة على وثائق الاعتراف فردية ، فكل وثيقة من هذه الوثائق
لا تحدث آثارا الا تلقاء دولة واحدة .

ومن اللائق هنا أن نضيف الملاحظة الآتية رهي أنه « إذا كان الاعتراف العام
أو ما يقرب من الاعتراف العام ضروريا لتولد دولة جديدة كشخص دولي فماذا
تكون إذن طبيعة العلاقات التي أقامتها الدولة الجديدة واحتفظت بها مع الدول التي
اعترفت بها قبل الموقف الذي نشأ عن الاعتراف العام ؟

إن الدولة عندما تكون داخل دائرة جماعة القانون الدولي التي لا نزاع فيها فلا
يكون خضوعها أو عدم خضوعها للقواعد العامة للقانون الدولي راجعا الى محض
مشيئتها ، اذ لا بد من واحد من أمرين فهي إما أن تكون ضررة دولة عضوا بالجماعة
الدولية ، وأما ان لا تكون كدولة ، فإذا فرض وتكونت في أوروبا مثلا دولة جديدة
خارج دائرة القانون الدولي فإن أمرا كهذا يكون سخيفا ، ويكون القول بأن القانون
الدولي لا ينطبق عليها قبل حصولها على الاعتراف الدولي قولاً غير صحيح ، بل بالعكس
إن الأدلة التي أقامتها على أن لديها نية اتباع القانون الدولي تكون حقا سنداً يسهل
لها سبيل الحصول على الاعتراف ، ومتى كان الأمر كذلك وكان لا بد من الإصرار على
التمسك بالآثار الانشائي للاعتراف ، وقمنا بسهولة في مخالب النظرية المتطرفة التي
ترمي الى تعليق ميلاد الدولة على شرط الاعتراف الدولي المطلوب .

إن نفس طلب الاعتراف ، وكذلك بحث طلب الاعتراف يدلان على أن الجماعة
المعتية قد اعتبرت حتى الآن خاضعة للقانون الدولي بوجه عام ، فالاعتراف لا يمه
الا داخل القانون الدولي . فإذا جاء رد الدولة المطلوب منها الاعتراف إيجابيا كان
معنى ذلك أنها تعتبر الجماعة التي طلبت الاعتراف كدولة وجدت قبل ذلك ، ولهذا فإن
من المؤكد أن أي دولة أجنبية لا تأخر عن جعل الدولة الجديدة مسئولة عن الأعمال
المخالفة للقانون إذا هي ارتكبتها قبل أي اعتراف .

ولنصف الى ما تقدم الملاحظة الآتية :

ان الزعم بأن هناك اعترافاً مجرد من الأثر في الحال كما قيل في الازمان الماضية أو اعترافاً بالواقع أو حتى اعترافاً بحكومة تقوم لانشاء دولة فيما بعد ، ان كل هذه الاعترافات ذات الاتصال بالقانون تساعد على أن تثبت لنا ان من المستحيل على الاطلاق ان تكون دولة جديدة خارج القانون الدولي ولا سيما في الطرف الذي تكونت فيه داخل حدود العالم المتمدن ، أى منذ اللحظة التي اعلنت فيها بنفسها استقلالها وحققته إلى اللحظة التي يجب اعتبارها دولة معترف بها . ومتى كانت لا تستطيع خلال هذه الفترة ان تجرد نفسها من الواجبات القائمة على القانون الدولي العام كان من الواجب ايضاً ان لا تحرم من جميع الحقوق ، واذن فليس للدول الاجنبية ان تعامها على انها خارج أقطار القانون الدولي رغماً من انها لم ترتبط بها بعلاقات عادية .

سريان الاعتراف على الماضي

ولنشر هنا إلى سريان أثر الاعتراف على الماضي الذي كانت فيه القوات المنشئة الفعالة تعمل حقاً على خلق الدولة أو خلق شخص دولي بمعنى آخر .

ان سريان هذا الأثر على الماضي يكون لغزاً من الالغاز إذا نحن أصررنا على التمسك بنظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف . وإذا نحن جعلنا هذا الامر مبدأ كلامنا لاصطدنا بمصاعب لا يمكن تذليلها عندما يكون الامر خاصاً بقياس الآثار المترتبة على الاعتراف بالواقع والاعتراف القانوني .

فاذا كان حقاً أن الاعتراف انشائي بالنسبة للحقوق والواجبات الخاصة بالدول الجديدة لكانت النتيجة المتوقعة اذن هي أن الاعتراف النهائي المسمى بالقانوني هو وحده الذي يمكنه أن يمنح هذه الاهلية . ولما كانت العادة الدولية تؤدي حتماً إلى النتيجة العكسية ، فالاعتراف المسمى اعترافاً بالواقع يكون في الحقيقة بلا أهمية تقريباً إذا كانت الصفة المذكورة ، أى الشخصيه الدولية ، لا تملكها الدولة الجديدة بطريقة لا نزاع فيها الا منذ لحظة الاعتراف بالواقع على الأقل

ولكن هذا لا يخل بأن الاعتراف بالواقع معتبر كعمل يمكن سحبه بشروط معينة كما سنبين ذلك فيما بعد .

ويلوح لنا بغض النظر عن سريان أثر الاعتراف على الماضي أن من البدهي أن موقف الدولة الجديدة لا يصل قبل الاعتراف بها الى مجرد موقف فعلي . ولقد لاحظ فردرس Verdross مثل هذا الرأي بحق (ص ٢٧٥ من قاموس القانون الدولى Worverbueh edS Volkerrechts

ويصر سلفيولى Salvioli على التمسك بالصفة المطلقة لهذه الاهلية « إذ مهما كانت دائرة حقوق الدولة التي لم يعترف بها ضيقة فأنها حقوق تكفي لاثبات شخصيتها (راجع Iliriconoscimento degli Stati — الاعتراف بالدولة لسلفيولى . مستخلص من مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢٦ ص ٤٦)

شروط الاعتراف

وبناء على ذلك تكون النتيجة التي لامناص منها أن نسلم بالصيغة البانية للاعتراف . وغاية ما في الامر يكفى أن نلاحظ جيداً أن الاعتراف الفردى يؤدى الى اثار عملية هامة بين الدولة المعترفة والدولة المعترف بها بدون أن يكون هذا الاعتراف ملزماً للدول الاجنبية الزاماً مباشراً ان تتخذ موقفاً معيناً .

ولم يستطع أحد ان يبين لنا في الحقيقة الصيغة الصحيحة لجماعة أعلنت نفسها كدولة ، ونظمت نفسها قبل الاعتراف بها ، إذا كان الدول لا يريدون قانوناً أن يروا فيها دولة في الوقت الذي يعتبرونها كذلك من ناحية القانون الدستورى وحده دون القانون الدولى . (راجع هوبزا Hobza الجمهورية التشيكوسلوفاكية والقانون الدولى) لقد كتب هذا الفقيه في مجلة القانون الدولى (سنة ١٩٢٢ ص ٣٠٩) مقالا ، تحت عنوان جمهورية تشيكوسلوفاكيا والقانون الدولى ، رمى فيه الى وجود جوهر الاعتراف لدولة فعلية في قيام « هيئة تشتمل على هذه الشروط الثلاثة وهي أرض وأمة ونظام دى سيادة »

أما قيامها القانوني فيتطلب الاعتراف الدولي علاوة على ذلك ، ولكن هذه الصيغة ليست مما يتجلى معه الموقف أو تدلل معه الصواب .

ويجب أن نشير هنا أيضا الى حالة عجيبة ، هي حالة تلك الجاعة التي تطلب الاعتراف بها دوليا ، وقد كانت دولة مستقلة داخليا قبل اعلان استقلالها ، ولكنها كانت تابعة لدولة أقوى ، ففي حالة كهذه لا تثار مسألة الاثر الانشائي للاعتراف بالنسبة لوجودها كدولة ، ولكنه يثار فيما يتعلق بشخصيتها الدولية .

وفي النهاية نجد شراحا « كريفيه » Rivier (مبادئ القانون الدولي جزء أول ص ٥٧) وفوشى « ص ٣٠٦ » يظنون أن في مقدورهم تبين طبيعة الاعتراف بقولهم إن دولة لم يعترف بها لها قسط التمتع بالسيادة الخارجية التامة . ولكن من المعلوم ان التمتع بالسيادة الخارجية لا يكون الا بعد الاعتراف ، مادام الامر خاصا بالعلاقات الخارجية مع الدول ، والا فاذا نحن سلمنا بالتمتع بالسيادة الخارجية لوجب أيضا أن نسلم بشخصية الدولة الجديدة . أما أن الدولة لا تستطيع قبل الاعتراف ان تزاول اختصاصات الدولة ذات السيادة فهو قول لا يقوم على شيء من الصواب ، وفيما تقدم الكفاية لاثبات ذلك ، ولكن كل ذلك لا يثنائى واهمية الاعتراف ، وان الاعتراف يقضى بطبيعته الى تبديد الشك والزعزعة ، ويقوى ويدعم وجود الدولة ، ويضمن لها المساواة الصحيحة مع الدول الاخرى . لذلك فان الدولة الجديدة تعلق أهمية كبرى على الاعتراف الصريح الذى توليه اياها الدول الاجنبية ، لان مركزها السياسى يلوح أنه مزعزع مادام أهم عوامل الحياة الدولية لا تلوح أنها على استعداد لان تخضع على الدولة اعترافا نهائيا في غير شرط ولا قيد ، هذا الى أن الاعتراف بالواقع وحده يمكن أن يكون بطبيعته داعيا الى تدعيم مركزها الدولي تدعيا عظيما .

الفصل الرابع

اشكال الاعتراف وشروطه

الفارق بين الاعترافين

من المسلم به عادة أن الاعتراف بدولة ليس خاضعاً لاي شكل واضح التحديد، فمن الجائز أن يكون بتصريح صريح أو بطريقة ضمنية، أي بأعمال تتضمنه. ومع ذلك فقد أمكن أن نلاحظ، ولا سيما في الازمان الاخيرة، أن الدولة التي ولدت حديثاً قد رغبت رغبة أكيدة في الحصول على اعتراف صريح، نظراً لأن آثار هذا الاعتراف أشد وضوحاً وأكثر وقوعاً بصفة مباشرة من الآثار المترتبة على الاعتراف الضمني الذي يمكن دائماً مناقشة حقيقته ومداه. ومن الواجب ألا ننسى ضرورة بيان معنى علاقة ماعهدية *Fédéral* أو دبلوماسية أو تجارية بين الدول هو الاعتراف النهائي بل من الجائز ان تأتي الدولة التي لم تقل قولتها الصريحة بصدد نيتها ومدى أعمالها فتكشف عن ان مجاملاتها للدولة الحديثة ليست مما يجب اعتباره كاعتبار قانوني.

وهناك شراح نراهم يبحثون عن الفارق بين الاعتراف القانوني والاعتراف بالواقع في المقياس القائل بان الاول جلي والثاني ضمني (راجع فوشى ص ٣٢٥ ومولر

ص ٥٦ من كتابه *Moeller-Folkeretter*)

ومهما كانت صعوبة تمييز الفارق بين الاعترافين، ومهما كانت صحة نقد القيمة القانونية لهذا الفارق فلا يسمنا إلا أن نتمسك بالواقع الذي لاجدال فيه، وهو أن الاعتراف الخاص بالواقع يمكن أن يكون هو الآخر بتصريح صريح. ومن جهة أخرى فإنه لا نزاع في ان من الجائز أن يمنح الاعتراف الحقيقي، أي ذلك الاعتراف الحاسم النهائي بأعمال حاسمة. وهذا هو التطبيق الدبلوماسي الذي لا نزاع فيه مع مراعاة ان الاعتراف بالواقع ليس إلا شكلاً استثنائياً للاعتراف، وعلاوة على ذلك فإن

الاعتراف الصريح سواء أكان قانونياً أم لا ، فمن الجائز اجراؤه على أفراد أو بواسطة جماعة في مؤتمر أو اجتماع . الخ .

ويوجد بين الاصطلاحين المتعارضين ، وهما اعتراف صريح أو اعتراف ضمني من جهة ، واعتراف قانوني أو اعتراف بالواقع من جهة أخرى هذه العلاقة المنحصرة في أن المدى الصحيح لاعتراف ضمني قد يمتد أمدًا متراوحًا في الطول والقصر بينما العمل الضمني يمكن أن يؤدي إلى تأويلات مختلفة جداً ، وأما نصوص التصريح الصحيح فيجب على التقيض من ذلك أن تكون دائماً على جانب عظيم من الوضوح ، غير أن من الواجب أن نقول فوراً إن نصوص وثائق الاعتراف تكون في أغلب الأحيان في حاجة إلى الجلاء .

منح الاعتراف النهائي

إن الاعتراف الصريح لا يمنح لدولة جديدة بناء على القاعدة العامة إلا بعد طلب تقدمه هذه الدولة ، والحالة الطبيعية هي أن الدولة المطلوب منها الاعتراف تمنحه طبقاً لنيات الدولة التي سيعترف بها ، إلا إذا رفضته على الفور من طلبه دون أسباب . فإذا كانت الدولة الجديدة قد طلبت الاعتراف التام النهائي ، أي إذا كانت قد طلبت الاعتراف القانوني ، فليس من اللائق إذن أن يكون الرد على ذلك منح اعتراف صريح بالواقع ، اللهم إلا إذا أمكن الاستنتاج من الرغبة التي أعربت عنها الدولة الجديدة أو من ظروف أخرى أن حلاً كهذا يمكن أن تعتبره الدولة طالبة الاعتراف أفضل من موقف سلبي . ولكن إذا كانت الدولة المعترفة تمنح رغماً من ذلك اعترافاً بالواقع فإن هذا الاعتراف يكون صحيحاً أيضاً لأن الاعتراف ليس في حاجة إلى أن تقبله الدولة التي طلبت الاعتراف أو توافق عليه . ومما لا حاجة إلى دليل أن اعترافاً نهائياً يمكن أن يتبعه اعتراف بالوقائع .

ومع ذلك فمن الممكن أن يحدث أن يتم الاعتراف قبل أن يقدم طلب اختياري من الدولة الجديدة ، ويكون ذلك في الحالة الشاذة التي تريد بها الدول إنشاء دولة جديدة ، فيتم تكوينها حيث تكون الدول قد اعترفت مقدماً بوجود هذه الدولة ،

واذن فالاعتراف اللاحق من قبل الدول لا يكون له أى نتيجة ، ويكفى أن هذه الدول ذاتها تثبت بموقفها أنها مصرّة على عزيمتها ، ولا يجوز بمجرد ما يتم تشكيل الدولة تشكيلا حقيقيا سحب الاعتراف السابق

وهناك حالات تجد فيها دولة أخرى تتقدم للدول بطلب الاعتراف بدولة جديدة اذ قد يحصل أن الدولة الجديدة رغما من سيادتها المكتسبة ، لاتزعم القسام بتمثيل سياسى خاص ، وان يناط هذا الامر بدولة أخرى نيابة عن الدولة الجديدة ، وبهذه الطريقة رأينا الدانمرك بناء على نص المادة ١٩ من عقد الاتصال بينها وبين جزيرة ايسلندا الذى يسمى قانون الاتصال Forbandslov قد عهدت الى نفسها بتبليغ الدول أن الدانمرك قد اعترفت يايسلندا دولة ذات سيادة . أما تبليغ انجلترا الدولة استقلال مصر وتحفظاتها فى هذا التبليغ تلقاء نفسها دون أى سند قانونى صدر برضاء الطرفين فمحاولة قصدت بها انجلترا الى أن تحذوا نحو مصر ما احتذته الدانمرك نحو ايسلندا ولكنها محاولة لأساس لها من المشروعية

ولكن ماهو الحل الواجب الاتباع فى الحالة التى لاترد فيها الدول على طلب الاعتراف ؟ إن موقفا كهذا لا يمكن اعتباره اعترافا ضمنيا ، اللهم الا اذا كان هناك أعمال يستخلص منها أن هذه الدولة تعترف بالدولة الجديدة قانونا ، أو بالواقع استثناء . ولهذا الموضوع نظرية ستفصلها فيما بعد .

هل للدولة الجديدة حق فى الاعتراف ؟

هل للدولة الجديدة حق فى الاعتراف ؟ اننا اذا أيدنا النظرية القائلة بالطبيعة الانشائية للاعتراف كان من الواضح أن من المستحيل القول بان للدولة حق فى الاعتراف ، فاذا كان لا وجود للدولة قبل الاعتراف ، بل وحتى لا وجود لها على أنها عضو فى الجماعة الدولية خاضعة للقانون الدولى ، فكيف يمكن تأييد حقها فى الاعتراف ؟ أما اذا كان الامر على العكس ، أى اذا كان ميلاد الدولة ووجودها هما واقعة لا يمكن أن تتعلق صحتها بحسن نية الغير أو سوء ارادته فمن الواجب أن نسلم بان الدولة التى توافرت فيها الشروط المطلوبة لتكون كذلك وتقدر نفسها من جهتها

بأنها خاضعة للقانون الدولي العام يمكنها بحق أن تطلب أن تعامل وفاق هذه الحقيقة .
ولكن اختلاف الآراء قد قام حول حق المختص بالفصل في أن الدولة قد
تكونت أم لم تكون ، إلا أن المتفق عليه مبدئياً هو أن للدول القائمة أن تقدر هذا
الموضوع على أفراد دون أن يكون رأى هذه أو تلك ملزماً لهما . ولكن ليس
معنى هذا أن السلطات الراسخة في العلم لا تستطيع أن ترتكب فاحش الخطأ
وأخطره في هذا الصدد . ويكفي أن نذكر الاخطاء الجوهرية التي ارتكبت بصدد
بعض قطق الواقع والقانون في سنة ١٩٢٠ عند ما قامت لجنة الفقهاء التي ألفها مجلس
العصبة بمهمتها خلال فحص النظام القانوني لمسألة جزر الالند Aland ، وهي
أخطاء أصلحتها فيما بعد لجنة المقررين Des rapporteurs وهم رجال السياسة .

حرية رفض الاعتراف

وإذا كان هذا هو الشأن فيما يتعلق بما أسموه حق الدولة في الاعتراف فمن السهل
علينا أن نفصل في الموضوع الخاص بمعرفة ما إذا كان في وسع الدولة المطلوب منها
الاعتراف أن ترفض منحه في حرية أم لا .

إن الاعتراف لا يمكن أن يتعلق حقاً بالسلطان الاستبدادي للدولة المطلوب منها
الاعتراف، وفي الوسع أن تؤيد موضوع الاعتراف من هذه الناحية بالاعتبارات الآتية :
اننا إذا اعتبرنا الاعتراف ذا طبيعة إنشائية لما كان من المستطاع أبداً تأييد
وجود واجب قانوني أولى يلزم الدول منح الاعتراف ولو كان من الصعب التسليم بأن دولة
ما يمكن أن تقاوم في عنت تكوين الدولة الجديدة تكويناً نهائياً ، أو أن تحول دون
اكتسابها الشخصية الدولية ، بينما كل دولة من أغلبية الدول الاخرى تكون قد
اعترفت بها على أفراد ، فإذا أصرروا من جهة على التمسك بما زعموه من أن
الاعتراف انشائي بطبيعته وتمسكوا من جهة أخرى بالقاعدة الدولية القائلة بأن لا أثر
بالنسبة للدول الاخرى بما يتم بين دولتين أو أكثر لما أمكن التسليم بالنتائج التي
تترتب على ذلك .

أما إذا قبلنا على العكس النظرية القائلة بأن طبيعة الاعتراف بيانية لتساءلنا عن

قيمة رفض الاعتراف ، متى أصبح وجود الدولة الجديدة أمام العالم كله واقعة لا جدال فيها .

فهل الموقف السلبي لاحدى الدول يمكن أن يتفوق على الموقف الايجابي لباقي الدول بحيث يكون وجود الدولة الجديدة غير مقبول بل غير ملحوظ ؟ مما لا شك فيه أن الدولة التي شذت عن جماعة الدول لا يمكن إكراهها على إصدار تصريح صريح باعترافها ، ولا يمكن أيضاً إكراهها على أن تعقد صلات دبلوماسية أو غيرها مع الدولة الجديدة ، ولكنها إذا أصرت على موقفها السلبي كان لنا الحق في أن نتساءل عما إذا كان صحيحاً أن هذا الموقف الذى تقفه الدولة الشاذة ازاء المركز الذى اكتسبته الدولة الجديدة بوجه عام يمكن أن يكون له مغزى آخر وآثار غير مغزى وآثار قطع العلاقات السياسية بين دولتين اعترفتا ببعضهما اعترافاً متبادلاً ؟ إن موقف الدولة المتعنتة لا يمكن اعتباره تردداً في الاعتراف بدولة جديدة له سببه ، ولكن الافضل اعتباره كعمل غير ودى نحو دولة قائمة لا يراد أن تجرى معها علاقات عادية .

فليس من الجائز إذن أن يتسلط رأى دولة ترفض الاعتراف ، بل من الواجب أن تتنازل هذه الدولة عن رأيها وأن تخضع أمام الاعتراف الاجماعى أو شبه الاجماعى ، غير أن للدولة الشاذة أن لا تعقد علاقات سياسية مع الدولة الجديدة . وليس لاحد أن يفرض عليها هذا الموقف .

إن من المسلم به أن العلاقات الدبلوماسية القائمة على ميثاق عصبية الامم تبقى بعيدة عن كل ذلك ، إذ جميع أعضاء عصبية الامم ملزمون بالمحافظة على العلاقات الجديدة المترتبة على الميثاق .

وهناك موقف غريب وهو موقف « كفاليري » Cavaglieri الذى يتمسك بطبيعة الاعتراف الانشائية ثم هو فى الوقت نفسه يذهب الى حد أنه يطلب نوعاً من الاحتجاج تقوم به الدول التى لم تعترف ضد الاعتراف الصادر من الدول الاخرى بشرط أن تكون الرغبة من الاحتجاج هى العمل على اجتناب النتائج المترتبة على أن الدول المحتجة قبلت الدولة الجديدة كشخصية دولية (ص ٨٨ من كتابه) ، فهو

إذن نضم الى الاعتراف الصريح *Expresse* والاعتراف الضمني *Tacite ou implicit* نوعاً جديداً هو الاعتراف المفروض *Présumé* الذى يحىء نتيجة سلبية *Passive* وهذا ما يلوح أنه يقل فى منطقته عن الرأى الآخر (الذى اتبعه جيا) ومن شأنه أن يفرض وجود الدولة الجديدة كعامل دولى على الدول التى عارضت فى الاعتراف مع مراعاة بعض الشروط .

لقد شرحنا الرأى القائل بان للدولة الجديدة حقاً فى الاعتراف وبأن معنى يمكن أن يكون ذلك ، كما شرحنا التزام الدول الاخرى بمنح الاعتراف كواجب وابتامعنى ذلك ، « ولكن يجدر بنا هنا أن لا ننسى ذكر التحفظات القائمة على جوهر المادة العاشرة من ميثاق العصبة التى تقول بان اعتداءا خارجياً موجهاً ضد النظام السياسى أو الكيان الارضى لدولة لا يمكن أن يترتب عليه تغيير كانشاء دولة ضد مصلحة الدولة الاولى »

فالدولة التى طلب منها الاعتراف أو التى تشرع فيه من تلقاء نفسها يمكن بطبيعة الحال أن تسترشد اما باعتبارات قائمة على القانون ، واما باعتبارات قائمة على المناسبة ، وفى كثير من الحالات نجد السببين اختلاطاً بلا شك . أما فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية فان الدولة تضع نصب عينها أولاً البحث فيما اذا كانت هناك إرادة قامت عليها تلك الوحدة التى تزعم ان صار لها صفة الدولة ، أم أنها على العكس من ذلك ليست من الناحية القانونية إلا مجرد مخلوق وهى صورى لا كيان له ولا حقيقة *Homunculus*

شروط تكوين الدولة

أرض الدولة

ان الارادة العامة لجماعة انسانية ، أو على الاقل إن التية المميزة الجديدة التى تنعقد على تأليف دولة لا تكفى ، فالارادة القومية يجب أن تتجلى فى منطقة أرضية

محدودة ، ولكن لا يكفي أيضا أن يكون لهذه الجماعة منطقة أرضية محدودة وإنما يجب عليها أن تسود هذه المنطقة وأن تزاوُل فيها سلطتها مزاولة منتجة .

ومما لا شك فيه أن في وسع دولة أن تقوم كشخص دولي حتى ولو أغار العدو على أرضها في زمن الحرب واجتاحها واخضعها لاحتلال عسكري ، لأن توقف نشاطها العادي لا يفيد زوال الدولة بذاتها ، أما الدولة الجديدة فعلى العكس من ذلك لا يمكن أن تقوم إلا إذا كان لها أرض هي أرضها حقيقة ، ولا قيمة لمنازعة الدولة الأصلية التي خرجت عليها الدولة الجديدة ، سواء أكانت هذه المنازعة قاصرة على الأرض ، أم متناولة الأرض والوجود والكيان الاستقلالي للدولة الجديدة .

إن ما أشرنا إليه آنفاً يتضمن أولاً أن الأرض التي تزاوُل الدولة الجديدة فوقها سلطتها يجب أن تكون محدودة في كفاية . أي أن يكون من الممكن استبانة تخوم هذه الدولة ، وليس معنى هذا أن الحدود يجب أن تكون قد وضعت ورسمت في دقة وتفصيل ، إذ من الممكن أن تبقى متنازعا عليها في نقطة أو عدة فقط يمكن تعديلها وتثبيتها فيما بعد .

وفي الحقيقة إن هناك بعض دول جديدة اعترف بها قبل أن ترسم حدودها ، ولكن من الضروري أن تكون أرض الدولة الجديدة في مجموعها قد حددت بوجه عام .

وهناك نقطة هامة بخصوص أرض الدولة وهي تلك النقطة الخاصة بأن الدولة الجديدة لم تكن قد نجحت ، في اللحظة التي طلبت فيها الاعتراف ، في أن تطهر أرضها من جيوش وسلطان الدولة التي أعلنت أنها تحررت منها . فموقف كهذا لا يعوق الاعتراف بصفة مطلقة . وبهذه الطريقة تم الاعتراف بفنلندا في ديسمبر سنة ١٩١٧ أولاً من قبل روسيا ، وبعدئذ من قبل دول أخرى كثيرة ، رغم أن روسيا لم تكن قد سحبت جنودها من أرض فنلندا . وبعد أن منح الاعتراف بقيت هذه الجنود في فنلندا ووجهت بعدئذ ضد السلطات الشرعية في البلاد « وقصارى القول إن وجود القوات المعادية في أرض الدولة لا يجب ، رغم أن حالة شاذة ، أن ينظر إليه على اعتباره متافراً مع الاعتراف بل إن بحث جميع الظروف الهامة بهذا الصدد

يصبح ضرورياً في كل حالة خاصة على حدة » (ص ٤٧٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من
مجموعة دراسات)

شرط الحكومة لقيام الدولة

ان الملاحظات الاخيرة تؤدي بنا الى بحث العنصر الثالث الضروري لصدور
الاعتراف وهذا العنصر هو وجوب أن يكون للدولة الجديدة حكومة مستقلة ولها
سلطانها في الداخل . والصفة الاولى مسألة دولية وأما الصفة الثانية فمسألة قومية ،
ولكن لسكنتيهما قيمة بالنسبة للتحري السابق على منح الاعتراف

« والمراد باستقلال الحكومة هو أن يتميز هذا الاستقلال في وضوح تام عن
أية سلطة تتصل بالسلطة العامة للدولة صاحبة السيادة فيما سبق على البلاد ، وبعبارة
أخرى يجب على الجماعة التي تزعم انها صارت دولة أن تثبت أن رعاياها لا يعترفون
بأي سلطة أجنبية ، ولا يخضعون لها . على أن هناك محض مزاعم تناقض الرأي السابق
كلا آثار المترتبة على تحالف حربي عرضي تراول بمقتضاه دولة أجنبية بعض اختصاصات
استثنائية في أرض الدولة المذكورة . ولكنها مزاعم لا تحول دون الاعتراف
» (ص ٤٧٦ جزء ٣ سنة ١٩٢٦) (مجموعة دراسات)

أما المراد باستتباب الأمر واستقراره — أي قيام سلطة الحكومة في الداخل ،
فهو أن الارادة القومية تؤيد الحكومة ، وأن هذه الحكومة تتمتع بسلطة كافية لتتكلم
باسم البلد .

فبين الدولة القديمة والدولة الجديدة يوجد هذا الفارق الهام وهو ان
الاولى مستمرة البقاء ، معترف بها كدولة ، حتى إذا وجدت في حالة شاذة ، وحتى
لو وجدت في حالة شاذة لها خطورتها الخاصة ، بينما من الواجب أن تكون الدولة
الجديدة التي ترغب في أن يعترف بها أهلاً لأن يشهد العالم انها على نظام ثابت
مستقر ، وإذا لم يكن قد بلغ شأواً بعيداً من الرقي فمن الواجب عليها ان تثبت أنها
وصلت إلى تلك الدرجة من الاستقرار الداخلي التي تسمح لها بتأسيس سلطات
يعترف بها الشعب ذاته .

ففي جميع الاحوال التي تطلب فيها دولة جديدة الاعتراف بها ، وكذلك في جميع الاحوال التي تطلب فيها دولة أو جماعة سياسية قبولها في عصبة الأمم لا مناص من أن تطرح مسألة ما إذا كانت الدولة طالبة الاعتراف لها حكومة مستقرة أم لا . وهذا الامر معتبر انه مقياس النظام الضروري لصدور الاعتراف ، « فالدولة الجديدة لا تستطيع أن تحصل على الاعتراف الدولي إلا اذا كان لها حكومة داخلية معترف بها من الشعب . ولكن هل معنى هذا أن الواجب يقضى على الحكومة التي تزاوّل السلطة أن تكون قادرة على أن تبرر وجودها بناء على سند قانوني قد يكون موضع مناقشة على الاقل ؟ يجب أن نرد مبدئياً بالنفي . ذلك بأن سلطة الحكومة والاعتراف الداخلي لا يرتبطان بقانونية (*légalité*) سندها قبل أي شيء آخر . فاذا انفصل اقليم عن دولة كان خاضعاً لها فكيف يمكن اصدار حكم على « قانونية » السلطات الجديدة التي قامت في هذا الاقليم ؟ غير أن الواجب يقضى علينا ان لا تتعالى في تقدير مدى هذا التسامح والمهم ألا ننكر قيمة سند قانوني .

ولنضرب مثلاً حالة دولة لم تكن بالامس ذات سيادة فقامت نفسها اليوم دولة ذات سيادة كفنلندا سنة ١٩١٧ . فمن الواضح أن من المفيد في حالة كهذه أن تستند الحكومة التي تمثل الدولة الجديدة على سند قانوني وان يستمر الحق دون انقطاع لان الموقف الدولي لا يتأثر إلى درجة لها شأنها .

ولكننا إذا سلمنا . بأن هناك حالات خاصة ، فمن الواجب التمسك بأن كون الحكومة صادرة عن ثورة أو مشروعة ، بل كون النظام الداخلي مشروع أو مترتب على انقلاب ليس أمراً حاسماً في الموضوع ، فالعنصر الحاسم هو أن يوجد في الدولة الجديدة حكومة مقبولة في الداخل ولها السلطان والاستقرار .

وأما فيما يتعلق بالناحية الشخصية من هذا الاستقرار فلا يجوز أن يكون له معنى صلب شديد في ظل النظام الدستوري ، فهما كان الامر فان التشريعية لا يعول عليها الا في أحوال استثنائية ولقد قال المسيو شارل ده فيسشر بحق في مجلة القانون الدولي سنة ١٩٢٢ ص ١٥٥ - ١٥٦ :

« ان تحفظ الدول الاجنبية لا يكون وحى الاهتمام بالمشروعية ولكنه يكون وحى العناية بالاستقرار » .

واذن يجب أن نلاحظ ان الاعتراف من قبل سلطة الدولة التى انفصلت عنها الدولة طالبة الاعتراف ليس شرطاً قانونياً أولاً لصدور اعتراف الدول الاجنبية ، ويكفى أن يكون هؤلاء قد اقتنعوا بتوافر الصفات الضرورية فى الدولة طالبة الاعتراف بها ولا سيما بالنسبة لاستقرارها .

على أن موقف الدولة التى انفصلت عنها الدولة الجديدة له أهميته ، ولكن ليس فى مقدور أحد أن يؤيد النظرية القائلة بان اعتراف هذه الدولة شرط ضرورى لاعتراف الدول الأجنبية، وفى التاريخ السياسى أمثلة عن الحالات التى اعترفت فيها الدول بالدولة الجديدة قبل أن تعترف بها الدولة التى انفصلت عنها، ولقد قال «بودستا كوستا» (Podesta - Costa) ضمن مقال عن « اعتراف الدول الاجنبية بحكومة فعلية» نشرت فى المجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢٢ ص ٥٦ : «ماأتى» ليس من الضرورى فى سبيل اعتراف دولة أجنبية بدولة جديدة أن تنتظر الدولة المعترفة عدول الدولة التى انسأخت عنها الدولة الجديدة عن كل زعم خاص بسيادتها على الاخيرة »

اعتراف دولة بدولة

خلال حرب

هل يجوز لدولة أجنبية أن تمنح اعترافها خلال قيام العداء والحرب بين الدولة التى أعلنت استقلالها والدولة صاحبة السيادة عليها فيما مضى والتى لم تمنحها اعترافها ، يلوح لنا ان « Le Normand له نورمان »^(١) قد أجاب على هذا السؤال اجابة سلبية حاسمة « ضمن كتابه ص ٢٥١ » فهو يرى « انه يجوز للدولة أن تزعم أنها أهنت إذا كانت الحرب لم تقف » . ولكن الرأى السائد هو ان هذه نظرية لا يمكن قبولها ، فالزعم بان كل عمل يدل على استمرار القتال والعداء بين البلدين هو بطبيعته مؤديا الى جعل الاعتراف من قبل دول أخرى سابقا لا وانه ، واذن غير مقبول قانونا ، وهذا

رأى مطلق جداً . لأن الموضوع دقيق، وهو من الاحوال التي لا يستطيع معها القانون أن يضع قواعد مطلقة »

شروط الاعتراف

إن الملاحظات السابقة تجعلنا نخوض الاعتبارات السياسية الحوض التي تؤثر بنفوذها في الموضوع الذي يشغلنا .

ان هذه الاعتبارات تتصل على الخصوص بالمسائل المتعلقة بمعرفة ما إذا كانت الدولة الجديدة متوافر فيها ضمانات القدرة الكافية على الحياة داخل النظام المرضى من الناحية القانونية ، أي هل لها في الداخل والخارج الوسائل الضرورية للدفاع عن نفسها والدود عن حياضها في استمرار ؟ وهل مركزها السياسي والاقتصادى وطيد ؟ وهل يمكن اعتبار وجودها متلائماً ومصالح السلم العام ؟ وهل وجودها لا يحيق الخطر بالتوازن سواء كان علماً أو محلياً ؟ الخ الخ

لقد قيل عبثاً إن طلب الاعتراف لا يمكن رفضه ما دامت الاسباب القانونية تبيح بلا نزاع الاجابة عليه بالايجاب، حيث هناك مسائل خاصة بالظروف والمناسبات يمكن دائماً أن تتدخل في الموضوع بسهولة لا تدع مجالاً للتمييز في وضوح بين البواعث القانونية والسياسية والامثلة على ذلك كثيرة .

فهناك أولاً اعتبارات تقديرية للمناسبات والظروف يمكن أن تؤدي بالدولة الى أن تمنح اعترافها صريحاً نهائياً لحكومة تكون في الحقيقة غير أهل بحالتها الحاضرة لاعتراف كهذا، بما أن الشروط المطلوبة قانوناً لم تتوافر فيها .

ومن الواجب على الخصوص أن نعمل حساب الاعتبار الآتي .

إن اعترافاً سابقاً لا وانه بلا نزاع يمكن بلا ريب أن يكون له نفوذ في العلاقات القائمة بين الدولة المانحة والدولة المتلقية الاعتراف . كما يمكن أيضاً أن يؤثر أثراً حسناً في مستقبل الدولة الجديدة بوجه عام، ولكن هذا الاعتراف المبسر لا يخرج قانوناً عن أنه عمل أجوف، فهو لا يستطيع أن يقوم عوضاً عن الطبيعة الانجازية ويتم تكوين الدولة الجديدة .

إذا الاعتراف الذى لا يقوم على أساس من الحقيقة لا يمكنه أن ينشئ دولة، وهذا ما يجوز أن يكون حجة جديدة هامة ضد الزعم القائل بالطبيعة الانشائية للاعتراف . ومن جهة أخرى فليس فى الوسع أن تنازع فى أن جماعة تحصل على اعتراف مبسر سابق لا وانه وتستطيع فيما بعد أن تكون نفسها كدولة صحيحة . فالأصرار على رفض الاعتراف بدولة لا نزاع فى تكوينها ونشاطها الدولى من قبل الدول الأخرى اللواتى اعترفن بها لا يمكن مطلقاً أن يكون الا وحى اعتبارات سياسية محض ، والاعتبارات السياسية هى أيضاً التى دفعت الدول إلى أن تلجأ الى بعض أشكال من الاعتراف ليكون مؤقتاً وناقصاً لما يبلغ الكمال . والطبيعة القانونية بل إن تحديد الغرض القانوني لمثل هذه الاعترافات يكون فى أغلب الاحيان من أصعب الأمور .

الطرف المحارب

ومن اللائق هنا ونحن نتكلم عن الاعتراف بالجماعة كدولة ان نقول كلمة عن الاعتراف بالطرف المحارب

ان الاعتراف بصفة الطرف المحارب للعصاة هو اعتراف معناه أن قواعد القانون الدولى الخاصة بالمتحاربين يجب ان تطبق عليه ، وهذا الاعتراف يخرج عن دائرة الاعتراف كدولة ، وإن كان فى الامكان اعتباره مرحلة أولية لها أهمية كبرى فى بعض الاحيان بالنسبة لتكوين الدولة كما أشرنا إلى ذلك فيما تقدم .

الاعتراف كأمة

وأما فيما يتعلق بالاعتراف كأمة فالأمر واحد مبدئياً . وهذا نوع من الاعتراف أدخل على القانون الدولى خلال الحرب .

والميز للاعتراف كأمة هو أنه على الخصوص نوع من المساعدة السياسية قد أعد لأن يأخذ فيما بعد شكلاً آخر من النشاط ، كأن تسعى وحدة جنسية Entité étnique فى سبيل تحرير نفسها من السيادة التى تعيش فى كنفها ، أو

تسعى على أية حال في سبيل الحصول على استقلال ذاتي واسع بحيث لا يقتصر على ناحية القانون الدستوري فحسب ، وإنما بحيث يجب أن يتضمن أيضاً نوعاً من النظام الدولي ، فتتقدم طالبة مساعدة أى دولة أجنبية تكون في أغلب الأحيان في حرب مع الدولة صاحبة السيادة عليها فتجد منها عطفاً على أمانيتها لزماً ، ومتسماً في بلادها لتكوين هيئات تضطر في بادئ الرأي إلى أن تبذل مؤقناً مجهوداً فوق أرض هذه الدولة الأجنبية ، ولقد شرح لنا « فوشى » Fauchille في كتابه الضخم تلك الحركات التي ترمى إلى الانفصال شرحاً مستفيضاً وإن كان مع ذلك قد جاء ناقصاً من بعض النواحي .

إن هذا الشكل من الاعتراف أعده دائماً لأن يبين تكوين الدولة الجديدة ، ومثل هذا الاعتراف المحدود المدى يرمى إلى تأليف دولة ولكنه لا يعادل بنفسه الاعتراف كدولة . وهذا أمر طبيعي ما دامت الدولة لم تتكون بعد .

وفضلاً عن هذا فإن الاعتراف كأمة مهما كان وجيهاً فإن من الممكن في سهولة للدولة التي صدر هذا الاعتراف ضد مصالحها أن تعتبره غير ودي وأن تعتبره تدخلاً في شؤنها الداخلية . ولهذا فإن هذا الاعتراف يتضمن في أغلب الأحيان إعلان حرب بين الدولة التي اعترفت والدولة التي قامت ضدها حركة التحرير . ونلفت هنا النظر إلى المؤلفين الذين شرحوا سابق تكوين تشيكوسلوفاكيا وبولونيا وغيرها من الدول الجديدة . فالنصوص الواردة في التصريحات المنشئة هي بطبيعتها مهمة غامضة ومختلفة ، إذ من الجائز أن الاعتراف ينصرف إلى الجيش أو الهيئات الخاصة بالمصالح القومية أو حق الاستقلال الخ .

وهناك من جهة أخرى حالات تدلنا على أن من الجائز أن ترحب الدول بحركة ترمى إلى خلق وحدة قومية جديدة لا تطالب لها في بادئ الأمر ، على الأقل ، اختصاصات السيادة دون أن تكون لدى الدول المرحبة نية الإهداء للدولة صاحبة السيادة .

وسنرى أيضاً أن الاعتراف كلمة ، رغماً من طبيعتها الأولية ، يمكن أن تثير مسائل

خاصة يسريان الاعتراف على الماضي ، وهذه حالة حصلت وجعلت محكمة العدل الدولية تقدرها .

ان الاعتراف بصفة المحارب كالاقرار كأمة له غالباً طبيعة الاعتراف الابتدائي ، وإذن فهو اعتراف معلق على شرط ، ولكن هذا الاعتراف لا يمنح للدولة ، لان المستفيد منه نظام أقل قيمة من نظام الدولة .

والاعتراف المسمى اعترافاً بالواقع وهو موضوع كلامنا فيما يلي هو أيضاً غامض بلا شك ولكنه يمتاز بأنه يرمى الى الاعتراف بدولة وان كان اعترافاً مؤقتاً ، ولا يجوز أن يلزم الدولة التي تمنحه .

وقد أيد البعض أن الاعتراف القانوني معناه الاعتراف كهضو متساو في الحق ، وهذه نظرية غير مقبولة نظراً لأن الموضوع ليس خاصاً بالمساواة أو عدم المساواة ، وإنما هو خاص بوجود الدولة ذاته .

ولقد فتدنا فيما تقدم النظرية القائلة بان الاعتراف القانوني ليس إلا الاعتراف الصريح ، وان الاعتراف بالواقع ليس إلا الاعتراف الضمني .

ومما لا شك فيه أن الاصطلاح ذاته - الاعتراف بالواقع - يمكن أن يحمل على افتراض أن الموضوع خاص بعمل يحدث آثاراً مستقلة عن إرادة الدولة العاملة ، أو أن الاعتراف بالواقع يخلق مركزاً فعلياً بحثاً دون أن يتعلق بالقانون ، وافترض كهذا خاطئ ، لان الاعتراف بالواقع ربما يمنح أيضاً بتصريح صريح ، وقد قامت الامثلة برهاناً على ذلك ، ولهذا كان الاصح أن تكلم عن اعتراف بالوجود الفعلي للدولة . فالدولة المعترفة تسلم بأن دولة تكونت فعلاً ، فهي ترتب على ذلك بعض نتائج عملية ولكنها لا تريد أن تنطق بحكمها فيما اذا كانت الدولة قد تكونت قانوناً أم لا .

ومن الممكن أن نسير بعيداً في هذه السبيل ونقول ان الدولة التي منحت الاعتراف بالواقع تضيف الى الاعتراف تحفظاً خاصاً هو أن الجماعة التي اعترفت بها لا يمكن ان تكون دولة قانوناً وإن كان في مقدورها أن تصل يوماً الى هذه الدرجة من النماء .

وعلى النقيض من ذلك، وبناء على النظرية التي ناقشناها هنا يكون معنى الاعتراف القانوني هو التأكيد بان الجماعة التي فازت بالاعتراف واستفادت منه هي حقاً دولة منظمة وأنها ليست شخصاً مختلفاً ولا وهمياً وإنما حقيقة واقعة.

ومع ذلك فإن من الخروج على الصواب أن يطرح الموضوع بصفة مطلقة. فإذا كان ميلاد الدولة هو حقيقة واقعة لا تتعلق بقبول الدول الأخرى إياها، أى حقيقة واقعة لا يمكن لهذه الدول نكرانها، فإن تصريح هذه الدول لا يمكن أن يؤدي إلى هذه النتائج، ومن جهة أخرى ليس في وسع الدول أن تعترف بجماعة كدولة حتى ولو مؤقتاً، مادام عناصر الدولة لم تتوافر فيها.

وإذن فلا يجب أن نبحث عن الفارق بين شكلى الاعترافين في هذه الفكرة. وللعثور على الأسباب الجوهرية لهذا الفارق يجب أن نبحث في ميدان العمل عن نية الاعتراف بالواقع، فلائى سبب تقصر الدولة المعترفة تصريحها على اعتراف بالواقع؟ فديكون الدافع للدولة التي ترفض الاعتراف القانوني وتصدر اعترافها بالواقع قائماً على الاعتبارات الآتية:

يجوز أن لديها شكوكاً قانونية. فلنفرض أنها تشك في أن الدولة قد تكونت نهائياً وحقيقة رغماً من أن نية الوصول إلى ذلك لا يتسرب إليها أى ريب. ويجوز كذلك أنها تتساءل هل للدولة الجديدة منطقة أرضية محدودة في كفاية؟ وهل الحكومة التي تتقدم على أنها تمثل الدولة الجديدة هي حقيقة مستودع السيادة القومية؟ وهل يمكن اعتبارها حكومة مستقرة؟

أن هذه الاعتبارات محترمة ووجيهة. ولذلك فإن الدولة التي تقف إزاء الاعتراف موقفاً سلبياً لا بد وأن تكون قد تأثرت به عند ما أخرت صدور الاعتراف. ومع ذلك فقد يحدث أن تكون الدولة راغبة في أن تؤيد هذه الجماعة القومية التي تبذل جهودها في الحصول على الاعتراف تأييداً أدياً وسياسياً، وأن تكون مقتنعة بأن الصفات المطلوبة متوافرة فيها، ولكنها تردد مع ذلك في أن تقول كلمتها النهائية، وهنا يكون الاعتراف المسمى الاعتراف بالواقع — الذى هو بذاته غير منطقي — وإن كان واسطة نافذة عملية من الوجهة السياسية.

الاعتراف المؤقت

إن الدولة التي لا تمنح غير اعتراف بالواقع تكون في أغلب الأحيان مسترشدة بأسباب ترجع إلى مزايدات معينة ، فقد تكون مقتنعة بأن لا عيب في نظام الدولة الجديدة ، ولكنها قد تكون شاككة في قدرة الدولة على الحياة ، أو على الخصوص في أهليتها للبقاء أمام دول أخرى ، لا سيما بالنسبة للدولة التي انفصلت عنها حديثاً . وربما يلوح لها أن استقلال الدولة التي تكونت تكوناً حديثاً ليس إلا مرحلة انتقال . وعلى أية حال ربما يلوح للدولة الأجنبية ، ولا سيما الدول العظمى ، أن هناك فائدة عظيمة من تأييدها مؤقتاً باطالة أمد الوجود المستقل للدولة الجديدة إلى أن يحدث على الأقل معه تغيير هام في العلاقات الداخلية أو الدولية لبعض الدول الأخرى . أن وجود دولة ثانوية الأهمية ومقطعة من دولة هامة ربما يكون لمصلحة النيات السياسية للدولة ما ، حيث يمكن أن تسقط في الفوضى تلك الدولة التي انفصلت عنها الدولة الجديدة المستقلة الخ . ولذلك فإن الدولة المطلوب منها الاعتراف ترى من المفيد أن تعترف مؤقتاً بالجماعة الجديدة مع بقاء الباب مفتوحاً لمعرفة ما إذا كانت هذه الدولة ستستمر على أن تساعد نفسها سياسياً على بقاء وجودها ، أو أنها ستسقط في يوم ما تحت حكم السيادة السابقة .

فموقف الدول الأجنبية في حالة عدم الاعتراف بالدولة الجديدة تلقاء الدولة التي كانت صاحبة السيادة عليها لا يمكن أن يكون إلا موقف الدولة المعترفة اعترافاً بالواقع ، مهما كانت مجاملتها لها . وهكذا اعترفت بلجيكا وبريطانيا العظمى وفرنسا وإيطاليا واليابان بجورجيا في ١١ يناير سنة ١٩٢٠ ، ولما اعترفت بهاروسيا بعد ذلك بأربعة أشهر أظهرت الدول السابقة استعداداً للاعتراف بها اعترافاً قانونياً .

ليس هذا الموقف سخياً ولا نظامياً حقاً ، وإنما هو واسطة سياسية بحث ، ومن الواجب أن نقر بأن موقفاً كهذا يرجع أيضاً إلى اعتبارات إنسانية ، وقصارى القول إن في مقدورنا أن نصف اعترافاً كهذا بأنه صادر عن اضطراب ، أو لا قصد منه إلا الاعتذار . فالدولة المطلوب منها الاعتراف ترى رغماً من توافر الشروط

الضرورة لتكوين دولة قانوناً أنها لا تستطيع أن تستخلص النتيجة المنطقية أى لا تستطيع منح الاعتراف النهائى .

على أن من الممكن أن يكون منح الاعتراف راجعاً فى كله أو فى بعضه إلى أسباب قانونية غير التحفظ المنطوى عليه هذا الاعتراف ، كأن يكون من ايجاء الظروف والمناسبات . وهذا ما يبيح القول فى هذه الحالة بأن اعترافاً كهذا يصدر عن مضايقة أو عذر .

وليس من أحد ينكر أن أسباباً كهذه هى التى حملت الدول خلال زمن من أزمان الحرب العظمى على أن تتخذ مثل هذا الموقف إزاء أغلب الدول التى تكونت داخل حدود روسيا القديمة ، ولهذا فإن دول بحر البلتيك (استونيا وليتوانيا ولتوانيا) لم يعترف بها فى بداية الرأى إلا اعترافاً بالواقع فى ١٨ مايو سنة ١٩١٨ ، عن الأولى والثانية ، وفى سنة ١٩٢١ اعترف بهما قانوناً . أما لتوانيا فلم يعترف بها قانوناً إلا فى سنة ١٩٢٢ .

والناس جميعاً تعلم أن مجاملات نحو روسيا هى التى سببت تردد الدول وجعلتها تقصر قبولها على اعتراف بالواقع ، ولما كان الموقف الخارجى للروسيا ونظامها الداخلى لم يتغيرا ، وكانت الدول المتفرعة عن روسيا قد استطاعت أن تدعم مركزها وتوطد نظامها فإن موقف الدول قد طرأ عليه تغيير هام ، ومن الواجب القول الآن أن مركز هذه الدول قد أصبح نهائياً كمركز أى دولة أخرى

الخلط بين الحكومة والدولة

ان تاريخ الدول التى أشرنا إليها فيما تقدم يدل أيضاً على أن صيغة الاعتراف بالواقع هى صيغة غامضة وغير محدودة ، ولهذا فإن الدول التى تمتنع لا تميز بوضوح بين الدولة والحكومة . فليتوانيا Lettonie مثلاً بعد أن حصلت أولاً على الاعتراف بالواقع فى صيغة غامضة حصلت فى سنة ١٩٢٢ على الاعتراف القانونى ، ولكنه جاء فى شكل اعتراف بالحكومة صدر فى مذكرة من مؤتمر السفراء . ولكن الفقهاء رأوا بحق فى هذه المذكرة اعترافاً بالدولة ذاتها ، أما الاعتراف

الاجماعى الذى منحه مجلس الحلفاء الأعلى فانه على العكس قد أكد أن هؤلاء الدول قد منحوا «ليتونيا» اعترافاً قانونياً باعتبارها دولة . ولذلك فقد نتسأل تلقاء منح الاعتراف، باعتبار أن الحكومة هي موضوعه، عما اذا كانت الدول المانحة قد أرادت بذلك أن تترك الباب مفتوحاً أمام مسألة العلم بما إذا كان تأليف الدولة قد تم أم أن الأمر قاصر على أن وحدة ما قد أقامت حكومة مؤقتة ؟ ومهما كان منطق وثائق الاعتراف المذكورة نافها فان من الواجب أن يؤدي بنا هذا المنطق إلى النتيجة القائلة بأن الدولة لم ترد أن تتحاشى احتمال أحد التأويلين غير أن القرينة مع ذلك هي في جانب الاعتراف بالدولة .

ومهما كان الأمر فان الصيغة التي تعنى الاعتراف بالحكومة لتدل على الاهمية التي علفت على أن للدولة المعترف بها حكومة نظامية .

ويمكن أن نلاحظ نفس هذه الملاحظة فيما يتعلق بموضوع القبول في عصبة الأمم . وقصارى القول فمن المؤكد دائماً بالتقريب رغم غموض الصيغ المستعملة في هذا الصدد أن الدولة ذاتها هي التي اعترفت بها . على أن هناك ما يوضح هذا الاختلاط بين الدولة والحكومة وهو أن المراد بالتعبير السياسى في بعض الأحيان بلفظ حكومة قيام نظام سياسى للدولة بوجه عام بما في ذلك البرلمان والمحاكم بحيث لا ينطوى لفظ الحكومة على السلطة التنفيذية وحدهما . (راجع الباب الثالث من هذا الجزء)

اعتراف الدولة صاحبة السيادة سابقاً

بالدولة الجديدة

ويجدر بنا هنا أن نتسأل عما إذا كان من الممكن منح الاعتراف بالواقع من قبل الدولة صاحبة السيادة فيما سبق للدولة التي خرجت من تحت نيرها ؟ ان عملاً كهذا هو بلا شك عمل غريب ، بل قد يكون عملاً مناقضاً للمنطق ، فالقاعدة العامة أن الدولة صاحبة السيادة أصلياً أما أن تبذل الجهد في المحافظة على سلطتها ولو مبدئياً . ودون التجاء الى السلاح ، عن طريق الاحتجاج ورفض الاعتراف ، واما انها تعتبر القضية خاسرة فتترك سيادتها وتنزل عنها نهائياً .

ولما كان من الممكن اعتبار الاعتراف بطرف محارب كنوع من الاعتراف
الانتقالي ، أى يمكن منحه لاسباب توحى بها احساسات عدائية ، فيلوح أن ليس
من الممكن أبداً أن تمنح الدولة الممزقة اعترافاً بالواقع لتقيم الدليل على أنها تمادى
نفسها ، وإذن ما يمكن ادراكه من موقف كهذا هو أن تصدر الدولة صاحبة السيادة
سابقاً تصريحاً صحيحاً يتضمن الاعتراف بالواقع بينما تأخذ هذه الدولة موقفاً ينطوى
على منح امتيازات أو على نزول وتنح ، يمكن بحق أن يفسر بأنه اعتراف بالواقع .
وموقف كهذا يمكن أن يستحث الدول على أن تمنح من جانبها وبلا تردد اعترافاً
بالواقع بحسب .

قيمة الاعتراف بتحفظ

ان الاعتراف الدولى يصدر عادة فى صورة بسيطة ، ومما لا شك فيه أنه ينطوى
على تحفظ يراد به أن الاعتراف بالواقع عنصر افتراضى مشكوك فيه .
ولقد يحصل مع ذلك أن الدول التى تمنح الاعتراف بوثيقة مشتركة تفرض على
الدولة الجديدة بهذه المناسبة بعض التزامات ، ويضربون على ذلك مثلاً الالتزامات
التي فرضتها معاهدة برلين على رومانيا ودول أخرى كما يذكرون وضع نظامها الدولى
فى ذلك الحين .

كذلك حال المعاهدات العصرية الخاصة بمصلحة بعض الاقليات . وليس من الواجب
اعتبار قيود كهذه فى حكم قيود فاسخة إلا اذا كانت نية واضعها صريحة فى أن
تكون كذلك ، ولكنها ليست فى الواقع إلا تكاليف وتعهيدات يمكن طلب
تنفيذها .

« ففتح الدولة اعترافها ثانياً مع الاحتفاظ بسحبته فى حالة عدم تنفيذه يلوح أنه
مناقض لطبيعة الاعتراف الدولى ، ومتعارض حتى مع القواعد الاساسية للدول ذات
السيادة ، وهى شخصيات القانون الدولى » . (ص ٤٨٥ ج ٣ من مجموعة دراسات
سنة ١٩٢٦) .

فعدم تنفيذ تعهد من هذا القبيل لا يؤدي الى إخراج الدولة بعيداً عن حظيرة القانون الدولي.

- على أن من اللائق أن نشير الى أن في الامكان منح اعتراف تحت نوع من الشرط المعلق ، واذن تكون آثار الاعتراف تامة عندئذ لظرف مستقل عن إرادة الدولة التي يجب أن تستفيد منه ، وهكذا صرحت المانيا سنة ١٩٢٠ انها على استعداد للاعتراف ببلتوانيا اعترافاً قانونياً على الفور من صدور هذا الاعتراف من إحدى الدول العظمى الموقعة على معاهدة فرساي ، وهو تعهد قائم على بعض نصوص هذه المعاهدة (مادة ١١٧)

العلاقة الدولية عند الاعتراف بالواقع

- لقد لاحظنا أن الاعتراف بالواقع هو اعتراف ناقص غير تام ومعلق على شرط ، وأن أهميته لا يمكن تحديدها مطلقاً بطريقة مضبوطة تماماً .
- وعلى أية حال فإن الدولة التي تمنح الاعتراف بالواقع لا تريد أن ترتبط بنفس الطريقة التي يربطها بها الاعتراف القانوني ، فهي تسعى في سبيل التخلي عن المسؤولية المترتبة على الاعتراف الاخير إذ لا تعترف بأن وجود الدولة الجديدة من المصلحة العامة ولذلك فإن حسابها يقوم حول احتمال العودة الى الحالة التي كانت قائمة ، كما أنها تستلخص من المركز الحاضر نتائج عملية كأن لا يكون لها في الدولة التي اعترفت بواقعها ممثلون سياسيون عاديون أي داخلون في هيئة الخدمة العادية ، وإنما يكون لها فقط ممثلون لهم مهمة ذات طبيعة عرضية مؤقتة ، ويسمون مندوبون أو ممثلون أو كوميساريون الخ وعوضاً عن إبرام معاهدات بالمعنى الصحيح يقتصر الأمر على إبرام اتفاقات ذات صبغة مؤقتة مع الدولة المعترف بواقعها
- وأهم أثر للاعتراف بالواقع هو أنه ليس في حاجة الى أن تسحب الدولة التي أصدرته ، ولكن من الممكن أن يفقد أثره بتغير الظروف السياسية، ولا سيما إذا كان هذا التغير يؤثر بطبيعته تأثيراً حاسماً في مركز الدولة الجديدة
- أما في الحالة التي يمنح فيها الاعتراف الصحيح دون أن يبين بوضوح ما إذا كان

اعترافاً قانونياً أو اعترافاً بالواقع، فمن الواجب اعتباره اعترافاً قانونياً . وكذلك الحال إذا كان الأمر خاصاً باعتواف ضمنى ، ذلك بأن الاعتراف بالواقع مستثنى ، ولا يجوز أن يكون شكلاً وضعياً من أشكال الاعتراف ، ومن الواجب أن تبرز القيود المميزة بروذا واضحاً في وثيقة الاعتراف أوفى الأعمال المترتبة عليها .

وأما إذا ترتب الاعتراف بالواقع على تصريح صريح فمن العرف — أملاً في اجتناب أى غموض — أن يمنح أيضاً الاعتراف النهائي التام بوثيقة صريحة وإن كان هذا ليس ضرورياً . ولندكر على الخصوص أن ليس للدول الأخرى بوجه عام أن تصر على التمسك بهذا الموقف البصير الذى يقوم على التردد ، وهو العامل المميز للاعتراف بالواقع ، وذلك بعد أن تكون الدولة صاحبة السيادة السابقة على الدولة الجديدة قد اعترفت بها ، إلا ما فى الحالات المستثناة من ذلك .

ويلوح لنا أن إصدار اعتراف صريح بعد ذلك يكون غير مناسب ، والأولى أن يكون الاعتراف ضمنياً عن طريق إداء بعض أعمال عرضية .

هل للمعترف سحب اعترافه

لقد أبتنا فيما تقدم الآثار الخاصة المترتبة على الاعتراف بالدولة اعترافاً واقعياً . أما فيما يتعلق بالاعتراف القانونى ، فليس هناك ما يدعوا إلى سلوك سبيل كهذه ، بما أن من المسلم به أن الاعتراف التام يترتب عليه نتيجة واحدة هى قيام العلاقات السياسية بين المعترف والدولة الجديدة المعترف بقيامها .

على أن هناك نقطة واحدة جديرة بالبحث والتحقيق فى إفاضة ، وهى هل فى مقدور الدولة المعترفة أن تسحب اعترافها الذى منحته ؟ أن الواجب يقضى بأن لا يجوز سحب الاعتراف : لأن الدولة الجديدة المعترف بها تكون إزاء الدولة المعترفة كأى دولة قديمة كان لها منذ أجيال علاقات سياسية عادية أو علاقات دبلوماسية أو أية علاقة أخرى مع الدول الأجنبية . (ولقد أراد « فنويك » Fenwick

فى كتابه القانون الدولى International Law ص ١٠٣) أن يوجد فرق بين الأعضاء الاصليين والأعضاء المقبولين فى عائلة الأمم . ولكن تمييزاً كهذا ليس له أى

قيمة قانونية وإذا انبع كان من الجائز أن يؤدي إلى نتائج خاطئة .
فهذا الاعتراف القانوني لا يمكن سحبه بأى حال ، ويجب استبعاد أى فكرة من هذا القبيل ، لأن للاعتراف آثارا مباشرة تتم بمجرد صدور الاعتراف وتبقى هذه الآثار مابقيت الدولة ، والا كانت النتيجة أن تستطيع أى دولة فى أى وقت تشاء أن تعتنت وتصرح بأنها لاتعترف بدولة عاملتها فيما مضى كدولة ذات سيادة . هذا فضلا عن أن بداية الحرب لا يمكن أن تعادل سحب الاعتراف .
ان الاعتراف النهائى يخلق مركزاً قانونيا لا يمكن إلغاؤه بسحب الاعتراف والزمع بعكس ذلك يكون لامعنى له ويؤدي إلى مظالم .
فأية دولة هى بطبيعتها حرة فى أن تقطع علاقاتها فى أى وقت بدولة أخرى ، ولكن ليس معنى هذا سحب الاعتراف ، وهذه النظرية هى المتبعة عادة فى الفقه الدولى ، وأما النظرية المعارضة لها فيؤيدها فليشمان Fleischman فى آخر طبعة (الثالثة عشرة) من حق الشعوب لفون ليزت (ص ٩٢) Volkerrecht , Par von Liszt وهناك شراح آخرون يلوح أنهم يسعون بسحب الاعتراف فى حالات استثنائية ، ولكن هذه نتيجة لا يمكن إلا أن ترفض .

وفى التاريخ السياسى لما بعد الحرب حالة لها قيمتها بهذا الصدد وهى حالة ارتكب المسيوفوشى Fauchille بسببها خطأ يرفى له . فقد زعم فى كتابه (الجزء الاول ص ٢٣٩ و ٣٢٩) أن فرنسا ألغت فى شهر اكتوبر سنة ١٩١٨ الاعتراف الذى منحه لفنلندا فى ٤ يناير سنة ١٩١٨ . وأنها اعترفت مرة أخرى بفنلندا فى سنة ١٩١٩ . فاذن يكون الاعتراف قد منح تحت شرط وسحب بعد أن طرأ تغيير على هذه الأحوال .

إن هذا المؤلف لم يرتكن على معلومات صحيحة فى هذا الموضوع ، فالحالة التى يعينها هى فى الحقيقة هامة ، ولها مغزى فيما يتعلق بالخطأ الذى يرتكب عادة بين الاعتراف بدولة جديدة والاعتراف بحكومة جديدة .

لقد اعترفت فرنسا فى يناير سنة ١٩١٨ بدولة فنلندا ، أى فوراً عقب أن أعلنت روسيا استقلال فنلندا واعترفت به فى وقت كان الدستور السارى هناك هو

الدستور الاسوجى الذى وضع سنة ١٧٧٢ ، واحتفظت به فنلندا خلال اتصالها بالروسيا على أنه ميراث نفيس بقى لها من السيادة الاسوجية ، وضمان هام يكفل لها استقلالها الداخلى .

ولقد قام هذا الدستور على المبدأ الملكى ، ومن المسلم به أن أحد الآثار المترتبة على الثورة الروسية فى سنة ١٩١٧ قد كان عزل ولى الأمر المشترك بين روسيا وفنلندا . أما فى روسيا فقد أدى الأمر الى قلب النظام الملكى ذاته على تقيض ما وقع فى فنلندا حيث بقى الدستور الملكى ساريا رغما من خلو العرش .

وبعد أن فصلت فنلندا مصيرها عن مصير روسيا ، وأعلنت استقلالها ، قامت آراء متضاربة بصدد الشكل النهائى للحكومة ، وهل يكون ملكيا أو جمهوريا ، وفى شهر أكتوبر سنة ١٩١٨ شرع البرلمان ، على قاعدة الدستور القديم الذى كان لا يزال ساريا فى هذه اللحظة ، فى انتخاب ملك ، وهذا ما دعا فرنسا الى الاحتجاج لأسباب سياسية ، لأن حكومة فرنسا لم تستطع فى ذلك الحين أن تتمكن من معرفة الحقيقة بالنسبة للصيغة الدستورية الصحيحة الخاصة بما يجرى فى فنلندا من الحوادث ، ومن الممكن أن نلاحظ أولا فى مذكرة ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ بعض اخطاء بالنسبة لهذا الموضوع ، كما يجوز أن نجد فى هذه المذكرة اختلاطا مدهشا بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة . فالحكومة الفرنسية تذكر فى هذه المذكرة أنها اعترفت « بالجمهورية الفنلندية » وأضافت الى ذلك أن المساعدة التى بذلت بهذه الطريقة ، أى تلك التى منحها وثيقة الاعتراف « للجمهورية الفتية » لا يمكن أن تستمر فى بلد ليس على استعداد السابى .

وهذه الصيغة يمكن كما ظن فوشى Fauchille أن تحمل الانسان على أن يرى أن الحكومة الفرنسية قد أرادت احتمال سحب الاعتراف الذى منحه لفنلندا ، ولكن نهاية المذكرة ترينا أن الموضوع كان خاصا بالاعتراف بحكومة ، فقد قيل فى المذكرة : إن الاعتراف الذى منحه فرنسا لحكومة فنلندا المؤقتة لا ينطبق من تلقاء نفسه على نظام جديد ، وهذه الصيغة تدل على أن التفسير العادل يؤيد أن الغرض هو احتمال رفض الاعتراف بنظام جديد أو حكومة جديدة ، وهذا

ما يستخلص أيضا من مذكرتين لاحقتين بتاريخ ٨ و ١٢ مايو سنة ١٩١٩ .
فالمذكرة الأولى قد تناولت قيام العلاقات الدبلوماسية مع الحكومة الفنلندية وانطوت
على التأكيد بأن هذا القرار لا علاقة له بالسياسة الداخلية لفنلندا .

ولقد جاء في بداية المذكرة الثانية الرقعة ١٢ مايو سنة ١٩١٩ بأن حكومات
فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة بأمريكا قد قررت أن لا تؤخر اعترافها باستقلال
هذه الدولة « فنلندا » أكثر من الوقت الذي انقضى ، والعبارات الآتية تدل مع ذلك
على أن فرنسا لا تعنى بذلك اعترافاً جديداً واليك النص :

« لما كانت حكومة الجمهورية قد اعترفت على الفور تقريباً من اعلان فنلندا
استقلالها فانها ترى من غير المجدي أن تجدد علنا وصراحة تصريحها السابق الذي
لم يفقد شيئاً من قوته بسبب أن الحوادث قد أدت خلال الزمن الماضي الى توقف
العلاقات الدبلوماسية دون أن تسيء الى الصداقة التي أظهرتها فرنسا دائماً للشعب
الفنلندي وتكون سعيدة بأن تظهرها له دائماً .

فذكرنا سنة ١٩١٩ لا توطئات للشك الضئيل مكاناً ، والموقف الذي كان
موضوع اعتراف سنة ١٩١٨ قصد فقط الى وقف العلاقات السياسية . والعبارات
المستعملة تقضى على كل احتمال يزعم سحب الاعتراف الاصلى ، وتصحح بذلك كل
ما كان مضطرباً وغير منطقي في هذا الصدد بمذكرة سنة ١٩١٩

مناقشة احتمال سحب الاعتراف ايضاً

لقد ناقشنا فيما تقدم احتمال سحب الاعتراف وتأثير موقف الدول التالى
للاعتراف . ومع ذلك فهناك حالات من الجائز فيها للحوادث السياسية أن تقضى
الى الغاء أصرح الاعترافات .

ان الدولة اذا زال وجودها عقب حرب أو بأية طريقة أخرى ، أو اذا هي فقدت
سيادتها مع الاحتفاظ بصفة الدولة أصبح الاعتراف الممنوح عديم الاثر بطبيعته في
هذه الحالة ، ولكن زوال هذا الاثر يترتب بصفة غير مباشرة على حوادث غير
زوال الوجود وفقدان السيادة .

إن الدول الجديدة هي حتماً أكثر الدول تعرضاً لأن تترك وحظها بعد الاعتراف بها بزمان يسير ، ومصير جورجيا وأرمينيا أظهر مثل يضرب لهذا الحظ التعس .
أما مسألة معرفة ما اذا كان الاعتراف الممنوح لدولة لا يزال سارياً فعلاً ، وبعبارة أخرى أما معرفة ما اذا كانت الامر خاصاً باعتراف جديد متعلق بوحدة دولية أو بحكومة ، ولكنه يكون في موضوعه اعترافاً متعارضاً مع الاعتراف السابق ، فمقرر هنا هو أنه في حالة الشك تكون القرينة لمصلحة صحة الاعتراف الاصلى بلا منازع .
« فما دام في البلد المعترف به — ولكنه يكون في الواقع قد فقد استقلاله — رأى متغلب يطلب الاستقلال المفقود ، وما دام الشعب لم يقر النظام الجديد فالواجب على الدول الاجنبية بالطبع أن تفرض على نفسها التزام جادة التحفظ التام (ص ٤٩١ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات)

ونرى من المناسب هنا ، دون أى تدخل في تفاصيل هذه المسائل الدقيقة للغاية أن نذكر العبارات التي كانت موضع المناقشات الحادة من كل جانب بعد أن نشرت التصريحات التي أصدرتها سنة ١٩٢٤ كل من بريطانيا العظمى أولاً وفرنسا ثانياً .
اعترافاً باتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية . فقد قيل في التصريح : « تعترف حكومة الجمهورية الفرنسية منذ اليوم اعترافاً قانونياً باتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية كحكومة داخل اراضي الامبراطورية الروسية القديمة حيث قبل الاهالي سلطتها » (وقد جاء التصريح الانجليزي مماثلاً في عباراته للتصريح الفرنسي) وهنا يتسع المجال لبحث مستفيض بصدد المسائل الخاصة بالاعتراف بالحكومة .

لقد لاحظنا فيما تقدم ان هذا الاعتراف يخطط غالباً بالاعتراف بدولة جديدة مع ان الاعتراف بالحكومة يمكن ان يطرح دون مساس بالاعتراف بالدولة أو عدم الاعتراف بها ، ومما هو جدي ممكن ألا يرمى مطلقاً قيام حكومة صادرة عن ثورة الى احداث تغييرات في العالم الدولي . واذا فالفارق بين الاعتراف بالواقع والاعتراف القانوني هو ان الاول ينطبق على الاعتراف بحكومة ، فاعتراف بالواقع كما قال بحق شارل ده فيشر هو ذلك الذي يكون موضوعه حكومة لم تثبت نهائياً سلطتها في نظر الدول التي اصدرت ذلك الاعتراف .

ولقد أبتا فيما تقدم أيضاً أن الدول قد خلطت أكثر من مرة بين موضوعي الاعتراف . وهما الدولة والحكومة بحيث لم يكن في المقدور أن تتبين في اقتناع ما إذا كان الغرض واحد منهما ، ولقد حصل ذلك بالنسبة لألبانيا ، ففي سنة ١٩١٣ اعترفت بها الدول كدولة ، أما الحكومة فلم يعترفوا بها ، وهذا ما كاد يدعو الدول إلى الخلط بين الاعترافين عند أول اجتماع لجمعية الأمم .
وأما ما عدا ذلك فتراه في الباب الثالث عند الكلام عن الحكومة الفعلية .

الفصل الخامس

حول عصبة الأمم والاعتراف

من الواجب في مادة الاعتراف أن تتناول البحث الخاص في تلك المسألة الهامة التي ثارت حولها المناقشات الشديدة، ألا وهي مسألة العلاقات بين الاعتراف على أنه عمل خاص أى عمل لا يترتب عليه إلا مانص عليه في وثيقته بالدقة، وبين القبول في عصبة الأمم.

ولقد طرح على أول جمعية عمومية للعصبة موضوع البحث في معرفة ما إذا كان من الممكن أن تقبل في العصبة دولة لم تعترف أعضاء عصبة الأمم بأنها دولة قانوناً. فبرهنت الحوادث اللاحقة (وعلى الخصوص موقف الجمعية العمومية للعصبة تلقاء طلبي ألبانيا ولتوانيا) أن الاعتراف السابق مهما كان نوع تعميمه لا يجوز اعتباره شرطاً لا مناص منه للقبول في العصبة.

إن هذا التأويل يمكن اعتباره كقاعدة في عصبة الأمم (راجع كوك Coucke) تحت عنوان القبول في عصبة الأمم والاعتراف قانوناً — مجلة القانون الدولي سنة ١٩٢١)

قبول الجمايات في العصبة

فهل يجب أن نستنتج من هذا أن القبول في عصبة الأمم يعادل الاعتراف الصريح القانوني، أو أنه يحل محل الاعتراف؟ وإذا كان القبول لا يتضمن الاعتراف أفليس من الواجب أن يتعادل القبول والاعتراف أو على الأرجح ينطوي عليه بما أنه في غير المستطاع أن يكون بين أعضاء العصبة دول لم يعترف بها؟ يلوح لنا عند أول نظرة أن هذه الحجة قاطعة، ولكن الواجب يقضى مع ذلك أن نذكر أن من الممكن أن تشتمل العصبة على أعضاء، وفي وسعها أن تقبل كأعضاء جماعات من الدول ومن الدومينيون «الولايات» ومن المستعمرات التي تحكم نفسها

في حرية ، وإذن من الخطأ أن نزع مع فوشى Fauchille (ص ٣٣٤) أن قبول حماية نظامية في عصبة الأمم يترتب عليه الاعتراف بها كدولة .
ان ميثاق العصبة يميز كما نعلم بين الدول والصنفين الآخرين ، ولنفرض أن مستعمرة قبلت عضواً في العصبة ، فليس لأى فرد أن يعترف لها بناء على هذا القبول بشخصية دولية نفوق في حدودها مرسومها الميثاق . وحتى بين الدول يجب أن نفرق بين الدول ذات السيادة بلا نزاع وبين تلك التى « وإن كانت تحكم نفسها في حرية » إلا أنه « ليس لها التمتع التام بالسيادة » ، ولهذا فإن الجزء الخاص بتنظيم العمل في معاهدة فرساي (مادة ٤١١) قد تضمن بطريقة غير مباشرة امكان قبول دولة محمية كهضو في هذا النظام وفي العصبة . وإذن يوجد في سلك عصبة الأمم أعضاء ويمكن قبول غيرهم ممن تجردوا من صفة الدولة . « فالقبول على هذا الاعتبار » « ليس من شأنه أن يقضى على القيود التى خضعت لها أهلية هذه الدولة : » « وإذن فمن المغالاة الزعم بان القبول يترتب عليه نتيجة الاعتراف بالمعنى التام » « العادى لهذه الكلمة ألا وهو الاعتراف كدولة ذات سيادة » (ص ٤٩٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات)

وإذن يجب أن تقتصر على المسألة الأخرى ، وهى هل قبوله المرشح في عصبة الأمم بعد أن قام الدليل على أنه حائز لصفة صاحب سيادة يترتب عليه الاعتراف به قانوناً وهل هذا القبول الاجماعى يحدث أثره بالنسبة لمجموع الدول أم بالنسبة للدول التى وافقت على قبول العضو فقط ؟

اثر القبول في العصبة

وماذا يكون الرد إذا سأل سائل هل القبول في العصبة يتضمن الاعتراف ؟ وهل هذا الاعتراف صحيح حتى بالنسبة لمن اقترح ضد القبول من أعضاء العصبة ؟ لنقل أولاً إن آثار القبول على هذا الاعتبار يجب ضرورة أن تكون واحدة بالنسبة لجميع أعضاء العصبة ، فالقبول يترتب على قرار هيئة في العصبة لانه لا يتطلب اجماع الآراء ، ولكن نتائج هذا القرار واحدة بالنسبة لجميع أعضاء العصبة سواء

كانوا في الاغلبية التي وافقت على القبول أو في الاقلية التي عارضت فيه .
أما فيما يتعلق بالسؤال الاول وهو هل القبول يؤدي إلى الاعتراف أم لا ،
فمن المهم أن نلاحظ أن جمعية الامم ليست إلى الآن جماعة عامة في القانون الدولي .
فالقرارات التي تتخذها العصبة لا تحدث آثارها إلا في داخل العصبة ، وإذن فآثار
الاعتراف لا يمكن أن تمتد إلى ما وراء دائرة عمل العصبة ، إذن فلا يتعادل أبداً
القبول في عصبة الامم الذي هو عمل اجماعي باسم العصبة والاعتراف بالدولة الذي
هو عمل فردي محض .

وفي الحق إن آثار القبول هي الى حد بعيد نفس الآثار المترتبة على الاعتراف
فيما يتعلق بعلاقات ما بين الدولة القابلة — المعترفة — والدولة المقبولة — المعترف
بها . والقبول يتضمن أيضاً كما نعلم التزامات هامة ، وارتباطات قانونية لا يحدتها
الاعتراف بالبحث . ولكن مهما كان الامر فليس هناك وحدة بين العاملين ، لذلك
كان من الممكن أن تصر دولة عضو في العصبة على أن تنسك بموقفها في عدم
الاعتراف بدولة قبلت في العصبة على تقيض رأيها ، فهذه الدولة ليس في وسعها أن
لا تعترف بها فيما له أساس بالعلاقات المباشرة الخاصة بالعضوية في جمعية الامم . وان
كان في مقدورها أن ترفض منحها الاعتراف الدولي بصفتها الفردية . ومن الممكن
القول ان موقفاً كهذا لا يترتب عليه مطلقاً نتائج عملية هامة . ولكن يجب أن
لا يفوتنا ان العضوية في عصبة الامم لا تلزم دولتين ضرورة بالآ يكون بينهما علاقات
دبلوماسية عادية طبيعية متبادلة ، ولا يمكنها من عقد اتفاقات ، ولكن بما لا نزاع
فيه أن القبول في عصبة الامم يبيح لأي عضو ، سواء أكان دولة أم لا ، وسواء
أكان معترفاً به أم لا ، أن يتمتع على الخصوص بالمزايا المنصوص عليها في المادتين
١٠ و ١٦ من الميثاق .

فالنتيجة المترتبة إذن على قبول دولة صاحبة سيادة في العصبة لا يمكن اعتباره
قانوناً بمثابة اعتراف ، رغم أن الدولة أهل لأن تنال الاعتراف التام . وحتى الدولة
— عضو العصبة — التي اقترعت بالمراقبة على القبول ، ليست ملزمة على الاطلاق
بان تعتبر نفسها أنها اعترفت رسمياً بالدولة المذكورة .

تحفظ هام

ومن المهم أن نضيف الى ماتقدم من الملاحظات تحفظاً هاماً يدعو اليه احتمال اعتراف ضمنى ، فالدولة التي قالت قولتها لمصلحة قبول دولة جديدة فى العصبة دون أن تقول بطريقة جلية واضحة إنها رغماً من هذا الموقف لا تعترف بها اعترافاً قانونياً لى دولة فى وسمها بواسطة أعمال من هذا القبيل أن تقيم الدليل على صدور اعتراف نهائى باعتبار أن هذه الاعمال أدلة ضمنية ولكنها حاسمة فى الموضوع .

والموقف المؤيد للقبول فى العصبة يساعد بطبيعته اذا انضم الى عوامل أخرى على الوصول الى النتيجة القائلة بان هذه الدولة قد اعترفت بالدولة الجديدة المقبولة بطريقة تامة نهائية .

فالقبول فى العصبة لا يترتب عليه بذاته آثار الاعتراف كدولة ، ومهما كانت غرابة الرفض الصادر من عضو بعصبة الامم والقاضى بعدم الاعتراف بدولة ذات سيادة هى الأخرى عضواً فى العصبة ، فان للدولة الراضة الحرية التامة فى الاعتراف بعد ذلك الرفض . وهذا ما يعلل لنا أن بعض الدول التى أصبحت أعضاء فى العصبة قد حصلوا فيما بعد قبولهم بالعصبة على الاعتراف بهم من أعضاء آخرين . على أن من اللائق أن نضيف الملاحظة الآتية وهى أن دولة اعترفت سابقا بدولة جديدة اعترافاً فعلياً ، ثم وافقت على قبولها فى العصبة تكون قد آتت كل شىء من قبلها للاعتراف بها قانوناً .

وإذن فلا قيمة لاي تصريح يصدر بعدئذ باعتراف نهائى ، وهذا بخلاف وثيقة تقتصر على تسجيل أمر واقع .

اثر الخروج من العصبة

ان فقدان العضوية بناء على نص المادة ١٦ فقرة ٤ هو بمثابة العمل المناقض للقبول .

وضدور قرار كهذا يفقد العضوية في العصبة واسكنه لا يكون بمثابة سحب الاعتراف من جانب كل دولة بصفة فردية ، لان عصبة الامم لا تملك إيجاد دولة ولا إبعادها عن حظيرة جماعة القانون الدولي .

بعض ملاحظات

عن سريان الاعتراف على الماضي

١ — لقد أشرنا فيما تقدم الى سريان مفعول الاعتراف على الماضي . ، وموضوع سريان هذا الاثر على الماضي له أهمية سواء أ كان ذلك من ناحية مسئولية الدولة الجديدة أم بالنسبة لاهلية اكتساب سندات وحقوق قانونية أو حقوق شخصية .
فبناء على هذه النظرية يسرى مفعول الاعتراف ابتداء من اللحظة التي ولدت فيها الدولة ميلادا صحيحا ، بغض النظر عن تاريخ أى وثيقة صادرة بالاعتراف فواعة الميلاد هي حقا ذات الطبيعة الانشائية المعلقة على شرط لاحق هو شرط الاعتراف .

ولقد بحث الفقه سريان آثار الاعتراف على الماضي ، ولا سيما من وجهة « الحكومات الفعلية » ولقد سلم بها أيضا فيما يتعلق بمرکز الدولة الجديدة . وفي هذا المقام نجد نظرية سريان آثار الاعتراف على الماضي من أهم الحجج على صحة الطبيعة البيانية للاعتراف .

غير أنه ليس من السهل دائما أن نعين بالدقة ، وفي ثقة ، تاريخ ميلاد الدولة الجديدة ، ولقد لاحظنا فيما تقدم ان اعلان الاستقلال ليس محكاً صادقا تماما فيما يتعلق بتحديد تاريخ ميلاد الدولة ، لان اعلانا كهذا يمكن أن يصدر رغما من فقدان شرط أو عدة شروط من شرائط الاعتراف . ومن جهة أخرى فلا الاعتراف الاول ولا الاعتراف الاخير من الدول الاخرى بمستطيع أن يكون له آثار انشائية ، واذن فقد بقي علينا أن نبحث على نور الحوادث التاريخية عن فاطحة الزمن الذي بدأت فيه الجماعة موضوع النزاع في اظهار نفسها حقيقة وفعلا كدولة صاحبة سيادة .

٢ — إن سريان أثر الاعتراف على الماضى هو بطبيعته مفض الى مسائل معقدة إذا نحن نظرنا اليه من ناحية الواقع السياسى .

وهناك خلاف هام كانت فيه مسألة تاريخ ميلاد الدولة الجديدة ومسألة سريان اثار الاعتراف على الماضى من كبريات المضلات التى عرضت على محكمة العدل الدولية . فقد كان على هذه المحكمة فى قضية خاصة ببعض المصالح الالمانية فى سيليزيا البولونية (راجع مجموعة الاحكام رقم ٧) أن تبين مدى مفعول هدنة ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ و (بروتوكول سبا) بالنسبة لبولونيا ، أى هل كان لبولونيا الحق فى أن تتمسك بهاتين الاداتين ؟

ولما كنا لا نريد هنا أن نبحث هذا الموضوع بحثاً مستفيضاً فقد وجب أن نقصر مهمتنا على ايراد بعض ملاحظات خاصة بالموضوع الذى يشغلنا .
لقد لاحظت محكمة العدل الدائم الدولية أولاً أن بولونيا لم تكن طرفاً فى اتفاقية الهدنة ولا فى بروتوكول سبا . .

ولم تكن ألمانيا قد اعترفت ببولونيا كطرف محارب عند ما أبرمت الدول هاتين الاتفاقتين . ولما كان هذا الامر لم يحصل فقد كان من المتعذر عقد هدنة بين ألمانيا وبولونيا .

ولقد راعت المحكمة أن أهم دول الحلفاء قد اعترفوا بقوات بولونيا المسلحة كجيش محالف وشريك فى الحرب ، وان هذا الجيش كان تحت قيادة اللجنة القومية البولونية فى باريس ، ولكن المحكمة لم تر من الضرورى أن تفصل فى موضوع الاهمية السياسية التى كانت وقتئذ لهذه اللجنة . ويظهر مع ذلك أن المؤكد من رأى المحكمة ان بولونيا لم تكن فى ذلك الحين قائمة كدولة ، وما كان يمكنها أن تزعم أن لها صفة الدولة الا بعد أن تكونت فوق الارض الروسية التى احتلتها دول الوسط .

ولاحظت المحكمة أيضاً أن بولونيا بعد أن تكونت لم توافق على اتفاقية الهدنة ولا بروتوكول (سبا) ولم تشترك فيهما ضمناً ، ولم تقبل المحكمة النظرية القائلة بوقوع موافقة بعد تصريحات الاعتراف القانونى ببولونيا من قبل الدول العظمى ومن

قبل ألمانيا أثناء مفاوضات الصلح ، أو في معاهدة الصلح .
ولكن حيثيات اللورد (فينلي) Finlay قد اختلفت بالنسبة لهذه النقطة
عن رأى أغلبية المحكمة ، ولكنه صرح انه متفق مع المحكمة في النتيجة ، وأن
ملاحظاته لا تخص إلا بعض الحيثيات .

أما رأيه فهو أن دول الحلفاء قد عقدوا الهدنة باسمهم وباسم بولونيا التي كانت
علي وشك أن تصبح دولة

ومن رأيه أيضاً أن المتعاقدين على الهدنة قد وقعوها بفكرة أن استقلال
بولونيا سيكون شرطاً من شروط الصلح . وإذن فمن الواجب ان ترتبط بولونيا
بشروط الهدنة وأن تشترك في الاستفادة منها عندما توجد كدولة معترف
بها . وهذه « الاستفادة » تكون حقاً مكتسباً للدولة الجديدة حالما تدخل
في التكوين .

ولقد أسر الجانب البولوني على التمسك بأن الجيش البولوني قد اعترف به
كطرف محارب ، وأن قيادة هذا الجيش كان لها أهلية أتمام أعمال قانونية في ميدان
حق الحرب ، وأذن كان لهذه القيادة ان تعقد على الخصوص اتفاقيات الهدنة .
وتمسك الجانب البولوني فوق ذلك بنظرية الطبيعة البليانية للاعتراف بالدولة الجديدة
وهي طبيعة من شأنها أن تجعل أثر الاعتراف سارياً على الماضي (راجع مذكرة
الحكومة البولونية ٢١ يولييه سنة ١٩٢٥ المنشورة في الوثائق الخاصة بالحكم رقم ٧
ص ٥١٤ وما بعدها) .

٣ - عند ما نبحت جميع الآراء التي قيلت بصدد هذا الموضوع الأولى
يمكننا ان نلاحظ بأنه لم يحصل أن واحداً نازع مبدئياً في سريان آثار الاعتراف
الدولى على الماضي . وفي الحق ان واحداً لم ينازع في أن آثار الاعتراف يجب ان
تنسحب على الزمن الذي تكونت فيه جماعة لها الاهلية الدولية . ولكن على النقيض
من النظرية البولونية التي طالبت بأهلية قانونية ولو جزئية منذ انعقاد الهدنة ،
فان محكمة العدل الدولية أصرت على التمسك بأن المانيا لم تعرف بان بولونيا كانت
ساعة انعقاد الهدنة دولة محاربة . (وهذا ما ينطوى على ان بولونيا لم

تكن لها بأى حال شخصية دولية لا نزاع فيها ، ولقد أضاف اللورد « فينلى » نظرية أخرى الى ذلك وهى ان دول الحلفاء عقدوا الهدنة باسم بولونيا ، ومعنى هذا ان الشخصية الدولية كانت تنقص بولونيا فى ذلك الوقت . فاذا اتبعنا رأى محكمة العدل الدولية يكون الأمر إذن خاصاً بمعرفة ما إذا كان لدولة فى دور التكوين (*Etat nasciturus*) أن تكتسب حقوقاً ببناء على بعض أعماء أتمتها دول أخرى باسمها وتحت شرط الانشاء النهائى للدولة الجديدة .

فلمحكمة بقولها إن (الأعمال المشار اليها لا يستنتج منها حق دول أخرى فى الموافقة عليها والاشتراك فيها) قد سلمت بطريق الاستنتاج العكسى انه لا يجوز استبعاد سريان الاعتراف على الماضى استبعاداً تاماً فى حالة ما تكشف هذه الأعمال عن هذا الحق .

وإذن فسريان آثار الاعتراف لا يمكن أن يرجع الى عهد سابق على وقت ميلاد الدولة ذاته ، فالدولة المولودة (*Etat né*) وليست الدولة التى فى دور التكوين (*Nasciturus*) هى التى يجب أن تتأثر بسريان مفعول الاعتراف على الماضى والاستفادة منه .

أما إذا نحن قبلنا رأى اللورد « فينلى » وهو ان للدول المتعاقدة ان تنشئ حقوقاً لمصلحة دولة فى دور التكوين لطرحنا سؤالاً حديثاً ليس موضوعه الجوهري هو سريان آثار الاعتراف على الماضى ، ولكن معرفة ما إذا كان فى الامكان لدولة لم توجد بعد أن تكتسب حقوقاً .

الباب الثالث

في الحكومات الفعلية

Les gouvernements de fait

الفصل الأول

الدول والحكومات

يظهر لأول وهلة أن أية مسألة تمس الحكومات ليست من المسائل الداخلة في نطاق القانون الدولي . ومن المؤكد في الواقع ، أننا إذا نظرنا إلى حكومة ما من أية ناحية من نواحيها وجدنا الأمر لا يعدو إحدى مسائل القانون الداخلي . وسواء نظرنا إلى الحكومة باوسع المعاني على أنها عنصر حاسم من عناصر الدولة ، أو على أنها عضو أو مجموعة أعضاء ، أو على أنها سلطة (التنفيذية) أو مجموعة السلطات العامة ، أو مجموعة الرجال الذين يزاولون هذه السلطات ، لوجدنا دائماً أن الحكومة هي شئ من أجزاء الدولة ، يدخل في الدولة ولكنه ليس الدولة . والقانون الدولي لا يعرف غير الدولة ، وقد أعلن مبادئه في سبيلها .

وإذا نحن عدنا إلى الناشئة الأولى من تكوين الدولة دولياً ، أي إذا نحن عدنا إلى الاعتراف بشخصيتها القانونية ، فأننا نجد النتيجة دائماً واحدة سواء بالنسبة للذين يرون في هذا الاعتراف نتيجة ضرورية لوجودها أو بالنسبة لهؤلاء الذين يرون أساس الدولة في إرادة الدول القديمة توثيق علاقات مع الدولة الجديدة ، وهذه النتيجة الواحدة هي أن الدول تعترف دائماً بالدولة ، أي بقيام عامل من عمال القانون الدولي ، أما الحكومة فلا تظهر أبداً بمظهر من خلعت عليه هذه الصفة .

وإذا نحن عدنا إلى لحظة تالية للاعتراف ، أي إلى اللحظة التي يحدث فيها

تغييرات دستورية — ومن الصعب أن لا يطرأ على دولة مثل هذه التغييرات على مجرى حياتها التاريخية — فان تغييرات كهذه ليس لها نفوذ في الشخصية الدولية ولكننا إذا وقفنا عند هذا المظهر جهلنا المخبر ، وإسأنا الى الحقيقة ، ثم تكبنا سبيلها ، مع أن ملاحظة تذهب الى عمق ابعد من سطح الموضوع تحملنا على أن نمحذر هذا المظهر الخداع .

فإذا نحن عولنا على ملاحظة الموضوع جاز لنا أن نتساءل عن السبب في ان المسائل التي تمس الحكومات الفعلية قد عنى بها الكتاب والمؤلفون ضمن مؤلفات القانون الدولي أكثر مما عنى بها المؤلفون ضمن مؤلفات القانون الدستورى والادارى .

ولقد لاحظ المسيو لارنود Larnaude هذه الملاحظة القيمة في مقاله الذى نشره

عن «الحكومات الفعلية» فى المجلة العامة للقانون الدولي العام *Revue générale de droit international*

سنة ١٩٢٤ ، وفى الوسع ان تقطع مراحل فى ميدان اداب القانون الدولي الى أن نصل الى عهد « جروسيوس » وكتابه *De jure belli ac pacis* (جزء ٢ ، فصل ٩) لئرى أن من الصعب عدم العثور على المؤلفين الذين عنوانوا بالحكومات الفعلية ، أما فى ميدان القانون العام الداخلى فلا نجد بحث هذا الموضوع بحثاً مستفيضاً الا فى مؤلفات أحدث الشراح والفقهاء ، فتجد فى الاداب الايطالية الدولية «رومانو» Romano قد وضع كتابه عن الحكومات الفعلية ، واما فى الآداب الفرنسية فتجد «جودو» Gaudu وكتابه

Essai sur la légitimité des gouvernements dans ses rapports avec les gouvernements de faits . Paris 1914

وجاستون جيز Jéze وكتابه *Principes généraux du droit administratif*

ونجد فى المانيا تريپيل Triepel وكتابه *Das interregnum . Leipzig 1892*

وسندر Sander وكتابه *Das Faktum der Revolution und die*

Kontinuität der Rechtsordnung (Zeitschrift für öffentliches Recht 1919)

انا لا نريد أن نخلع على هذه الفكرة أهمية كبيرة . وكل ما يمكن أن نراه هو القول بأنها معيبة بسبب صوغ القانون العام فى صورة نظريات . وفى الحق انه لم

يمض كبير زمن على التمييز بين القانون الدولي والقانون الداخلى والفرقة بين الموضوعات الخاصة بكل منهما . واول من قام ببحث عميق فى هذا الصدد هو العلامة تريپيل Triepel فى كتابه *Volkerrecht uud Landesrecht* طبعة ليبزج سنة ١٨٩٩ ، أما فى ايطاليا فتجد انزىلوتى Anzilotti على الخصوص حيث قد تحدث الينا عن هذا الموضوع فى كتابه

Teoria generale della responsabilita dello Stato nel dir.int., Firenze. 1902 et *il dir . int. , nei giudizi interni* , Bologne 1905

على أن هناك بعض عناصر تدل على أن بين حياة الحكومات وحياة الدول علاقة وثيقة من شأنها أن تكبر من قيمة المركز الدولى للحياتين .

ولنعد مرة أخرى الى الناشئة الاولى لوجود القانونى للدولة أى الى ساعة الاعتراف بها لئلا نرى أن هذا الاعتراف معلق على تقدير استقرار الحكومة وطبيعتها . وان الدول لا تزعم أن من الواجب قيام حكومة لانها لم تعترف فى وقت من الاوقات بقيام فوضى . ولكنها تشترط للاعتراف ان يتوافر فى الحكومة ضمانات الاستمرار ، وان لا تتضارب مبادئها وأعمالها مع مبادئ وأعمال حكومات الدول التى اعترفت بالاعتراف بها : هذا حق حتى أننا نجد أحيانا اعترافات معلقة على شرط هبوط راز خاص للحكومة أو شكل معين لها . ولقد قال لنا الاسقاذ « لوريمى » Lorimer فى (نظرية الاعتراف أساس القانون الدولى — مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٨٨٤) ان هناك نظريات سياسية مجرد الدول التى تتبعها من حق الاعتراف بها ، وهى ثلاث نظريات : « النظام الملكى الغير المتسامح ، والنظام الجمهورى الغير المتسامح والفوضى . » وفى الوسع وضع بعض تحفظات فيما يتعلق بالقيمة الموضوعية لهذا التعداد ، ولكن ليس فى الوسع أن ننكر أن تكوين الحكومة تكوينا لا يتوافر فيه بعض الشروط قد يكون السبب فى عدم الاعتراف بالدولة أحيانا .

واذا نحن رجعنا الآن الى لحظة تلى تكوين الدولة والاعتراف بها أى الى اللحظة نقص سلطة حكومة الدولة المعترف بها ، نجد أن هذا النقص ليس بذاته فى حاجة الى اعتراف الدول بالدولة ، فإذا لم تعترف الدول بالحكومة الجديدة فعنى هذا أن

العلاقات الدبلوماسية بين الدول معقدة . ولكن بما أن الحكومة بمجموعة موظفيها الذين يعملون ويريدون نيابة عن الدولة هي الوسيلة الوحيدة للوصول الى قيام الدولة، وبما أن الحكومة هي الاداة الضرورية لكي ترتبط الدولة بعلاقات مع الدول الاجنبية وتواصل وتوثيق هذه العلاقات والحرص عليها ، فمن حقنا أن نتساءل عن المصير الذي تؤول اليه هذه العلاقات اذا لم يكن ثمة وجود للحكومات ؟ واذا كان حقنا ان لامناص من قيام حقوق وواجبات كان من الواجب معرفة كيف تكون مزاوله ذلك ؟ ان هذا هو ما يحدونا الى البحث في علاقة المشروعية الدستورية بالمشروعية الدولية للحكومة ما ، وكيف تكون المشروعية الدولية وكيف يترتب عليها أثرها ؟

تكوين الحكومات

يتناول الفرض الاول تكوين حكومة جديدة في نفس الوقت الذي تكونت فيه دولة جديدة ، وهذا ما يمكن أن يتم بطريقة أصلية أو فرعية .

التكوين الاصلى

ان المراد بالتكوين الاصلى هو تكوين الدولة بعيدا عن أى نظام قانونى قائم ، أى التكوين الذى لا يترتب عليه أى تعديل فى دولة قائمة ، بمعنى أى تجزئة أو زوال بطراً عليها .

وهذه هي الحالة التى يصبح عليها فريق من الناس يقيمون فى بلاد لا سيد لها، ويريدون أن تكون لجماعتهم صفة الجماعة المدنية وكرامتها . ومثل ذلك ما اعتزم القيام به فى سنة ١٨٩٤ ذلك المدعو « هيكى » Hickey عند ما التجأ الى جزيرة « ترينيداد » الواقعة على مسافة ٧٠٠ ميل من شاطئ البرازيل ، ولقب نفسه بجمس الاول James 1st ثم طلب من الدول اعترافها بالدولة الجديدة التى زعم أنه ، كونها بهذه الجزيرة (راجع جريدة الطان الصادرة بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٨٩٤ .) إن نهاية هذه المغامرة ليست مما يعنيننا . ولكننا نستطيع أن نقول إنها بالنسبة لموضوعنا كبيرة الاهمية ، حيث تكوين هذه الدولة ما كان يس كيان أى دولة ولا

دستور أى دولة . والقانون الدولى لا يمنع تكويننا كهذا ولا يفرضه على أى واحد ، والاعتراف به راجع إلى الحكم السياسى الذى تصدره الدول الحرة سواء بمنح الاعتراف أو برفضه .

ولكن هذا الحكم يجب أن يتناول كفاية المساحة الارضية للدولة الجديدة ، وكفاية عدد سكانها ، ويتناول على الخصوص أهلية حكومتها ، والمعول عليه هنا هو استقرار الحكومة وأهليتها لاداء وظائفها ومراعاة قواعد القانون الدولى ، والمحافظة على العمود الدولى التى قطعتها الدولة . وإذن يكون تقدير الدولة لمنح الاعتراف أو رفضه مسألة خاصة بتقدير النظام الحكومى للدولة الجديدة ، ولكن بما أن القانون الدولى قد خلا من القواعد التى تفرض الاعتراف بالدولة متى كانت حكومتها فى شكل معين ، أو تحول دونه إذا كانت فى شكل حكومى آخر ، فقد كان لكل حكومة الحرية فى تسكين حكمها الخاص بالاعتراف .

وعلى أية حال فإذا كان الحكم الصادر من الدولة بخصوص حكومة جديدة فى دولة جديدة يمكن أن يكون سبباً للاعتراف بالدولة الجديدة ذاتها ، أو يمكن أن يكون سبباً فى رفض الاعتراف بها ، فهذا لا يمنع من أن تتمسك سلطة هذه الحكومة الجديدة بالأمر الواقع فى داخلية البلاد متى استطاع هذا الأمر أن يفرض نفسه ، دون تمسكها بمسألة اعتراف دولة أجنبية ، لأن هذا الاعتراف لا يكون له قيمة إلا من ناحية الشخصية الدولية للدولة .

ولكن تكوين الدولة على النمط الذى شرحناه فيما تقدم لا يحدث فى أغلب الاحيان ، بل انه على النقيض من ذلك قد أصبح نادراً ، وهذا لاسباب سهلة التناول والفهم ، أهمها أنه لم يبق فى العالم متسع لقيام دول بهذا الشكل .

التكوين الفرعى

ان التاريخ والسياسة لا يزالان ينشئان على أعيننا أنواعاً جديدة من تكوين الدول وتعديلها أو تغييرها ما بين أونة وأخرى ، وهذه التعديلات الفرعية التى تتم ضد مصلحة دول أخرى قائمة ، كما حدث بالنسبة لمنشوريا التى اقتطعت من جسم

الصين لابد من أن يتبعها بطبيعة الحال تكوين حكومات جديدة . ولكن هذا المثل وحده لا يكفي لفهم كل الواقع في التاريخ والسياسة أو للالمام بشطر كبير منه ، ولذلك حق علينا أن نعرض على الانظار بعض حالات تأمل أن تكون مؤدية للغاية التي نرمى الى تحقيقها .

تكوين ايطاليا

(١) ان أماننا مثلاً هو تكوين مملكة ايطاليا ، فلقد ناقشوا طويلاً في ايطاليا طبيعة المملكة ، فقال البعض ان الموضوع يتضمن فقط تعديل في مملكة « سردينيا » التي استمرت شخصيتها في الوجود تحت اسم جديد . وهناك آخرون يقولون بقيام دولة جديدة جاءت نتيجة اتحاد بين جميع الدول القديمة . ويؤيد القائلون بالرأى الاول رأيهم بالوقائع . فالوحدة الايطالية تكونت مرحلة مرحلة ودرجة درجة ، ولم تتم طفرة في شكل ادماج جميع الدول القديمة داخل شبه الجزيرة واخراج دولة واحدة ، وإنما تمت في شكل توسيع (الييمينون) على دفعات متعاقبة . وقد وجدت هذه التوسعات سندها القانوني اما في معاهدات التنازل عن الارض بين « اليمينون » والدول الاجنبية ، واما في ضم دول أخرى أو أجزاء من دول الى « اليمينون »

ومع ذلك فان اللقب الجديد ، لقب ملك ايطاليا لم يعترف به في أوروبا بسهولة نظراً لان الدبلوماسية الأوروبية رأت أنه يتعلق بتغيير أساسي في المركز السياسي والارضى لشبه الجزيرة ، واذا كان من المسلم به أن تغييراً في اسم الرئيس أو اسم الدولة ، وكذلك التغيير في حدودها الارضية ، ليس له مساس بوحدة الدولة مطلقاً ، إلا أن الاعتراف بمملكة إيطاليا كان معناه الاعتراف بتغيير تم ضد القانون الاصطلاحي المترتب على المعاهدات ، ومعنى هذا هو على الخصوص الاعتراف بزوال دولة قديمة ، كان للدول الأوروبية علاقات دبلوماسية معها ، وارتباطات صداقة سياسية بها ، وفي الحق إن الجنرال « جبالديني » Gialdini ما كان يجتاز بجنوده حدود

« ومبريا » Ombrie (سبتمبر سنة ١٨٦٠) حتى رأينا الحكومة الفرنسية تسحب وزيرها المفوض من تورينو دون أن تسحب سفيرها من روما و نابولي .
أما حكومة بروسيا فلها قد باهت باحساساتها نحو المشروعية ، وأعلنت استيائها من ضم الاراضى الذى كان (كافور) يجريه ، وأما روسيا التى كانت تعطف دائماً على ملك نابولي فلها لم تتردد هى الاخرى فى أن تقطع علاقتها الدبلوماسية مع حكومة « البيمون »

وأما النمسا فقد كان فيوسعها أن تسير بمظاهرها استيائها الى بعد سحق لولاً أن اضطراباتها الداخلية قد حالت دون محاولة القيام بغارة حرية فى ايطاليا . وإذن تكون الدول الاوربية قد اعترفت على الرغم منها بالعمل الرسمى الذى قام به أول برلمان ايطالى اجتمع فى تورينو يوم ١٨ فبراير سنة ١٨٦١ ، وهو العمل الذى صار فيما بعد قانون ١٧ ماوس سنة ١٨٦١ (رقم ٤٦٧١) وهو القانون الذى أعلن فككتور عمانويل ملكاً على ايطاليا .

ليس من السهل أن نحدد الطبيعة القانونية لهذه الاعترافات . فبعض الدول لم تعمل إلا انها جعلت علاقاتها الدبلوماسية القديمة تستمر . وهناك دول أخرى أصدرت تصريحات مختلفة وفاق وجوه نظرها ، وأما أمبراطور فرنسا ، رسول السيادة القومية ، فانه لم يستطع أن يعترض أى اعتراض على تغييرات تمت باسم المبادئ التى أعلنها فى مواطن عدة . (وأما فيما يتعلق بالموقف المضطرب الذى وقفه نابليون الثالث فراجع مؤلف ديبيدور Debidour : التاريخ الدبلوماسى لاوروبا جزء ٢ طبعة باريس سنة ١٨٩١ ص ٢٢٣ وما بعدها)

وأما انجلترا التى لم تحش شيئاً من وحدة ايطاليا فقد صرحت بلسان لورد « راسل » J. A. Russell أن للامم الحق دائماً فى أن تغير حكومتها ، ومن الظلم ارادة الجيولولة دونها . (راجع الوثائق الدبلوماسية لاطاليا جزء ٨ طبعة سنة ١٨٧٢ ص ٣٧٣ لبسانكى Bianchi) وأما بروسيا فلم تقر قرارها فوراً . (راجع ص ٣٧٥ من الوثائق المذكورة تقرير الجنرال لامارمور Lamarmore الى كافور بتاريخ برلين فى ١٧ فبراير سنة ١٨٦١) . على أن بروسيا مع ذلك قد اعترفت اعترافاً معلقاً على شرط بمملكة

إيطاليا في سنة ١٨٦٢ - (راجع تلغراف برنستورف Bernstorff الرقيم برلين في ٢١ يولييه)

أما روسيا فقد رأيتها في الوقت الذي صرحت فيه بأنها لا تحمل أى مشكل قانوني تبرر اعترافها بواقعة هي قولها : ان بلاط تورينو قد أثبت أنه يستطيع أن يدافع عن نفسه ضد الاحزاب الثورية ويمكنه أن يضمن تفوق الافكار المحافظة (راجع الوثائق السابقة ص ٢٧٤ منشور جورتشاكوف Gortchacoff الرقيم بطرسبورج في ١٨ أغسطس سنة ١٨٦٢)

فالبراعث السياسية كانت اذن مختلفة جداً ، وقد انحصرت مهارة « كاثور » في ان يعترض على الحق الوضعي المصطنع اعتراضاً جاء في وقته كما جاء مستنداً على حق طبيعي هو حق القومية وحق الحرية ، كما أنه أظهر مهارة أيضاً بأن جعل حكومة البييمون تعمل وكأنها وحدها الحكومة القادرة على أن تقاوم ما ترجو النمسا والروسيا مقاومته حتى لا تندلع الثورة في أوروبا بأسرها .

ولكن ماذا صنعت الدول عند ما قررت الاعتراف بمملكة إيطاليا ؟ هل فكروا حقاً في دولة جديدة ؟ إن تلغراف « راسل Russell يؤيد هذا الغرض فيما يتعلق بإنجلترا ، وكذلك موقف أسبانيا . ولقد أعلن « كاثور » بنفسه قوله : « نحن إيطاليا ونحن نعمل باسمها .. » فاذا أردنا اذن أن ننظر إلى الاعتراف بمملكة إيطاليا كأنه اعتراف بدولة جديدة فان مسألة الحكومة تكون قد تضمنتها مسألة الدولة ، فحكومة البييمون وإن بقيت هي هي حكومة البييمون إلا أنها صارت حكومة جديدة ، لأنها أصبحت حكومة مملكة إيطاليا لا حكومة مملكة « سردينيا »

غير أنه يلوح أن بعض دول لم ترفى تغيير لقب الدولة تغييراً في الشخصية الدولية للدولة . وفي حالة كهذه لم يكن الامر في حاجة الى اعتراف بالحكومة الجديدة ، حيث أن تركيب الدولة ، بما على رأس هيئاتها من رجال يمثلون السلطة العليا ، لم يتغير فيه شيء . والاعتراف الجديد لم يكن سوى قانون تضمينات لجميع التغييرات الدولية التي طرأت على إيطاليا ضد الدول ، أو طرأت على بعض إرادات الدول التي قامت ونشأت ، وضمن أساسها بناء على قانون وضعى ترتب على معاهدات .

تكوين الامبراطورية الالمانية

(ب) ان تأليف الامبراطورية الالمانية في سنة ١٨٧١ يمثل ما تقدم ، ذلك بان ملك بروسيا كان منذ سنة ١٨٦٧ رئيس الدولة العهدية الاستقلالية (La Confédération) الشمالية لالمانيا أى رئيس دولة عهدية Etat fédéral مؤلفة من عدد معين من الدول الخاصة . ولقد أدت حوادث سنة ١٨٧٠ الى عقد معاهدات تمكنت بها الدول (دول ألمانيا الجنوبية) التي لم تكن أعضاء في الدولة العهدية الاستقلالية الشمالية من أن تكون أعضاء فيها .

ولقد قام في ألمانيا كما قام في إيطاليا جدل عنيف بين الشراح الالمانين بخصوص طبيعة الامبراطورية . فبعض الشراح يقول بأن دولتين عهديتين Etats fédéraux مختلفتين قد قامتا على التوالي في المانيا سنة ١٨٦٦ وسنة ١٨٧١ ، وان الثانية قد تألفت من عدد من الاعضاء اكثر من عدد الدول في الدولة الاولى . وهذه النظرية ليست محل جدل بالنسبة لهؤلاء الذين يقولون بأن أى تعديل في عدد أعضاء دولة عهدية Etat fédéral يؤدي ضرورة الى تعديل في الاسس التي تقوم عليها هذه الدولة وفي هذا تعليل لا يمكن التعويل عليه في إيطاليا . ولقد لوحظ أيضاً أن تعديلاً طرأ على الدستور العهدي Fédéral بموجب قانون ١٦ ابريل سنة ١٨٧١ . ويرى آخرون أن معاهدات سنة ١٨٧٠ لها معنى يختلف اختلافاً كلياً عن معنى المعاهدات التي تولدت عنها الدولة العهدية الشمالية . فهذه المعاهدات لم ترم إلى تكوين دولة عهدية جديدة بين الدول الشمالية والدول التابعة للدولة الجنوبية وإنما كان الغرض منها دخول دول الجنوب في الدولة العهدية القائمة وبالتالي تطبيق دستور دولة الشمال على ألمانيا جميعاً . (راجع « لابند »

Laband . Deutsches Staatesrecht , Reichss , éd 1909 , 1 , P 41 طبعة

سنة ١٩٠٩ جزء أول ص ٤١)

ويلوح أن هذا الرأي الثاني أفضل ، وذلك لأسباب تماثل تلك التي بمقتضاها رفضت فكرة التجديد بالنسبة لمملكة إيطاليا . فيما أن هذه الدولة لم تخلف مملكة

« سردينيا » لانها استمر ارها فان الامبراطورية لا تخلف دولة الشمال وإنما هي استمرارها .
أما النتيجة بالنسبة للحكومة فدأماً واحدة ، وهي أنه لا حكومة جديدة الا في
نظر من يظنون أن هناك دولة جديدة .

ولكن عندما يكون هناك دولة جديدة يوجد أيضاً حكومة جديدة كما حدث
ذلك بالنسبة لدول البلتيك (بولونيا وفنلندا وليتوانيا وليتوانيا واستونيا .)

امبراطورية النمسا

(ج) ولقد طرح السؤال ذاته في بعض الاحيان في ناحية أخرى عند ما كانت
تطراً تغييرات دولية لا يترتب عليها زيادة دولة بسيطة او مركبة وإنما يترتب عليها
ضعفها أو زوالها . وهذا ما حصل بالنسبة للنمسا التي تسأل الناس عما اذا كان في
الامكان دائماً اعتبار الامبراطورية النمساوية بين الاطلال التي ترتبت على تجزئة
امبراطورية « هابسبورج » القديمة أم انها قامت دولة جديدة ؟

ان الرأي الاول هو الافضل إذ لم يبق من الدولة الثنائية القديمة (التي لم
تكن النمسا وحدها وإنما كانت النمسا والمجر) شيء بعد انحلالها . ولقد صرحت
معاهدة « سان جرمان » في مقدمتها بجلاء ان وجود المملكة القديمة قد زال ونصت
المادة ٢٠٣ من هذه المعاهدة على الدول التي تخلفت عن تجزئتها ، ومن بين هذه
الدول دولة النمسا الجديدة . واذا كانت الحكومة الملكية القديمة قد بقيت في مكانها
لكان للنمسا حكومة جديدة أيضاً بناء على اننا امام دولة جديدة .

« فعند ما تزول دولة قديمة لانها فقدت صفة كونها شخصية دولية لا يمكن
التسليم بحياة أية هيئة من هيئاتها ، واذا كان لا يزال هناك أفراد يتصدرون على
انهم يحملون القاب الدولة ويشغلون وظائفها ، فان ذلك لا يخرج عن أحد أمرين ،
فاما أن هذا المجرّد التحية كما يحصل ذلك عند القيام بالمراسم البسيطة للملك مخلوع وإما
ان الشك لا يزال يحوم حول مصير الدولة » ولقد حصل في سنة ١٩٢٢ ان ارسل
الجيل الاسود وفداً الى « جنوا » يطلب حق الاشتراك في أعمال المؤتمر بنفس
الصفة التي لسائر الدول الاخرى ، ولقد رأى هذا الوفد رأياً شاطره فيه كثير من

كبار الفقهاء كفيدوزى (Fedozzi) (فى كتابه المركز القانونى الدولى للجبل الاسود (La situation juridique int. du Montenegro طبعة جنوا سنة ١٩٢١))
لقد كان الرأى عند هذا الوفد أن الانتخابات التى جرت لا تتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية التى التأمّت فى بلفراد هى انتخابات لا يمكن اعتبارها دليلاً مباشراً على ارادة الضم، وأن احتلال دولة أخرى بينهما تحالف لا يزال قائماً، لا يمكن أن يؤدى إلى محو شخصية الجبل الاسود الدولية « راجع ص ٣٠٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٤ من مجموعة دراسات فى القانون الدولى »

الحكومات الفعلية

ومشروعيتها فى النظام الدستورى

يتناول الفرض هنا تكوين حكومة جديدة فى دولة قديمة، ولذلك نجد من الضرورى فى هذا المقام ان نتناول بالتحديد الجلى ما نعى به حكومة جديدة من الناحية التى تمهنا، إذ هناك من التغييرات الهامة فى الرجال وفى الافكار وفى الوسائل وفى التكوين الحكومى ما لا يمس وحدة الحكومة واستمرارها بشئ .

فهل الامر خاص بوراثنة العرش فى دولة ملكية ؟ من الممكن أن يكون لصعود ملك جديد على العرش أهمية خاصة بالنسبة لسياسة الدول الاجنبية . وتحول السياسة البريطانية عند ما خلف ادوارد السابع والدته الملكة فكتوريا مثل هام ، ولكن رغمًا من هذا التحول فان شيئًا ما لم يتغير فى تأليف الحكومة الانجليزية ، والامر واضح بالنسبة للذاتير التى تنص على مبدأ عدم مسئولية التاج .

وماذا يكون الشأن إذا كان الامر خاصًا بانتخاب رئيس جمهورية ؟ ان الامر كما تقدم بالنسبة للملك ، ومسألة استمرار الحكومة لا يمكن أن تطرح على بساط البحث رغمًا من أن التغيير الطارىء على شخص رئيس الدولة ممكن أن يؤدى إلى اتجاه جديد فى السياسة .

إن السياسة الخارجية هى التى أدت فى أمريكا إلى ضياع السطوة من الرئيس

ولسن عقب مؤتمر الصلح، ومع ذلك فإن شيئاً ما لم يتغير في الحكومة الأمريكية ، اللهم شخص الرئيس ، وهذا بسبب الاوضاع التي نص عليها الدستور الأمريكي .

أما التبليغ العادى الخاص بالتغيير الذى عين رئيس الدولة فالغرض منه إخطار الآخرين بما وقع من تعديل فى العضو العام للعلاقات الدولية

وكذلك الامر إذا كان التغيير قد مس رجال السلطة التنفيذية ، فقلب الوزارة بازمة برلمانية أو غير برلمانية ، وفشل حزب سياسى عقب انتخابات مشؤومة قد يؤدى الدولة الى طريق مختلف عن ذلك الذى سلكته حتى الآن ، بينما وحدة الحكومة القومية لم تكن محل نزاع .

ومن الممكن أن نذهب إلى حد أبعد من هذا ، من الممكن أن نذهب إلى ما يسمى أزمة دستورية أو نظامية . ولقد تكلموا كثيراً فى الايام الاخيرة ، ولا يزالون يتكلمون فى هذه الايام أيضاً ، عن الازمة البرلمانية التى أصابت جميع دول القارة الأوروبية تقريباً .

ولقد ذهب الناس فى ايطاليا الى حد النطق بكلمة الثورة ، وهذا صحيح إلى حد ما ، بما أن هناك أفكاراً ونظماً ، وعادات متلائمة مع الحياة البرلمانية قد انقلبت شر انقلاب ، بل إن هناك رجالاً قد اكتسحوا من المسرح السياسى .

ولكن « جيا » Gemma الأستاذ الضليع فى القانون الدولى يقول : « ولكن بما أن كل ذلك قد تم دون مساس بأسس الدستور ، وبما أن حالة تجلّت فى بادىء أمرهما أنها شاذة ، ثم اعترف بمشروعيتها داخل النظام القائم ، وبعد ذلك بقليل صودق عليها برضاء شعبى انتخابى فلا يمكن احداً أن يرى انقطاعاً فى استمرار الحياة الحكومية فى ايطاليا »

« فمن الممكن إذاً نستنتج مما تقدم أن أى تغيير يطرأ على الاشخاص الذين يكونون ارادة الدولة ويعبرون عنها ويفقدونها ، أو يطرأ على تحديد وظائفهم وتوزيعها بحيث يتم مع احترام صريح للقانون العام القائم ، لهو تغيير يدخل ضمن اختصاص الحكومة القائمة ولا يؤدى أبداً الى خلق نظام جديد ، ومن المسلم به أن من الواجب أن يكون المعنى المقصود من الاحترام الصريح ليس جمود النظام الدستورى والادارى ، وإنما

تطوره في حدود الدستور الاساسى وبالوسائل المنصوص عليها فيه «
فاى تغيير يكون مناقضا لحدود الدستور الاساسى والنصوص الواردة فيه ؟
ان ضرب الامثال أفصح وأبلغ من أى تعبير ، ولا سيما فيما يتعلق بالوسيلة المؤدية
للاستقرار المنشود في سبيل الاعتراف بالحكومة.

دستور فرنسا

عقب جريمة ديسمبر سنة ١٨٥٢

ورأى غمبتا بعد ثمانية عشر عاماً

لقد ارتكب نابليون الثالث جريمة ٢ ديسمبر وقلب نظام الجمهورية وأحل محله
نظاما استبداديا ووضع دستوراً رأى فيه عملا من الاعمال السياسية التي لا يزاها عمل
ولا ينافسها شر ، كما رأى أنه وضعه في اخلاص كذنبه الوقائع في قسوة ، وصرعته
الحوادث في شدة ، بل انه رأى فوق هذا وذلك أنه تقدم بالدستور على انه نموذج
سياسى أسس من نماذج الاختبارات السابقة في فرنسا .
لقد وضع نابليون الثالث ذلك الدستور متوها انه يرضى به كبرياءه الذى صور
دستور سنة ١٨٤٨ كأنه قائم على قواعد مصطلح عليا ، ولا قدرة لها على ان تصطدم
بالواقع في فرنسا .

ولكن هل من الواجب ان يقوم الرجل السياسى باجراء تجارب في الشعوب ؟
وهل إذا نحن طبقنا على الشعوب هذه الكلمة التي اسموها « تجربة » ألا يمكن
أن نجد بين طياتها كل كريمة ، وكل خبيثة ، وكل كارثة نزلت أو تنزل بالانسانية في
مراحلها الشاقة ؟ ان من من الجائز ان يقوم الانسان بتجربة مع شعب ولكن ليس
له ان يقوم بهذه التجربة في اى شعب .

على أننا اذا نحن حركنا مسئولية ذلك المفتاح على حقوق الشعب الفرنسى
تحركنا صحيحا ازاء الامة ، وازاء التاريخ ، لاضطرب في قبره ، وعجز
عن أن يتفادى جزاء هؤلاء السياسيين الذين توصلوا بطريقة ما من قبله الى ادارة

شئون الأمم ، وفرضوا عليها نظاما ، فلما انقضى على هذا النظام ربح من الزمن وأفلس دون أن يرضى شيئا من المزايعم أو الرغبات أو الاعتقادات أو المشروعات أو المحاولات أو التبيّنات أو الدسائس ، اكتفوا بأن يوجهوا وجوههم شطر الأمة في بساطة ليقولوا لها : لقد خدعنا وسنرجع بانفسنا في معارج الماضي لتتصيد بعض فقرات من الدساتير التي قضينا عليها بأنها غير صالحة للعمل ، ونضمها الى بعضها كى تعيش في شكل من الاشكال التي وجهنا اليها جميع قوانا المادية والمعنوية لمحاربتها عند بدء محاولتنا القاسية .

ومن البدهي هنا أن نجد من الناحية السياسية شيئا لا يمكن أن يمر دون أن يجرح العدالة الفكرية التي انطوت عليها نفسية أمة تريد أن تنهض .

كانت فرنسا تريد أن يكون تعديل دستورها الى أحسن ، وأن يكون التعديل بالطرق التي أقسم الجميع على احترامها ، ولكن نابليون الثالث تصور أن اجراء انتخاب للعمل بدستوره وعلى النمط الذي ابتكره يكون وسيلة دستورية لا إعلان ارادة الأمة بقوة لا يعدها قوة إعلان « هذه الارادة بواسطة نواب البلاد ، فهل حقا كان ذلك الذي تصوره ؟ وصوابا كان ما اتقاذا اليه ؟ أم كان وهما في وهم إذا أردنا المعنى الصحيح لارادة الأمة الماثلة في استفتاءها ؟

ان المستخلص من أعمال نابليون الثالث أنه رأى كما رأى أحدث الفلاسفة السياسيين الذين يلحون في وجوب اعتبار الشعب مصدر السلطات الوحيد والحقوق التي لا تنفد ولا يمكن أن تزول أو تنقطع عن التجدد ، ولذلك رأيناه دائما يستند في تبرير عمله على اقرار الشعب واعتماد الشعب وانصاف الشعب الخ .

ولكن نابليون الثالث كان له عقيدته وإيمانه ورأيه . وللقانون ضميره ونزاهته ، فلكي يكون الامر كما أراد نابليون الثالث حق ان يجري استفتاء في البلاد بالمعنى الصحيح ، اى بذلك المعنى الذي أعلنه جببنا في خطبته التي ألقاها في الهيئة التشريعية يوم ٥ ابريل سنة ١٨٧٠ وعرف فيها الاستفتاء الموجب لاستقرار النظام والحكم . حيث قال .

معنى الاستفتاء.

قال جيتا « ليس من العيب بالزمن ولا من نأفه القول أن نرجع الى أصول كلمة استفتاء ، فما هو معنى الاستفتاء لغة وسياسة ؟ ان معناه هو

C'est la science et la conscience que le Peuple ad'un fait politique
Plebis Sciscitum : Science et Conscience, du peuple

أى هو علم الشعب بواقعة سياسية وأدراك كنهها »

« فأنت ترى منذ الان من ناحيتى التطبيق العتيق وحقيقة الفكرة التى تنطوى عليها هذه الكلمة أن الواجب يقضى أن تكون هناك مداولات ومراعات واختلافات ومناقشات يقوم بها الشعب حول الدستور الجديد حتى يكون قد علم وأدرك كنه ما علم .

« ومن الواجب أن نعلم علم اليقين أن الامة لا تستطيع أن تجيب بلا او نعم إلا بعد أن يحرر هذه الصيغة نوابها الذين تختارهم فى حرية ولهم وجدهم هذا الحق . وهذا الحق هو تحديد الاسئلة التى تعرض عل الشعب حتى يقرها فإذا لم يقر الشعب ما يطرح عليه على هذا المنوال أى بواسطة نوابه القائمين وقت التفكير فى التعديلات فلا يكون هناك مشروعية ، واذن فلا مناص من اقرار الشعب لأن هذا من حقهم من التقاليد الثابتة فى مثل هذه الاحوال .

واقعد أثار المسيو « ليرورولان » Ledru-Rollin من فوق منبر مجلس النواب الفرنسى سنة ١٨٤٢ ، ورغما من حلفه يمين الطاعة للدستور القائم ، لقد أثار هذا النائب موضوع هذا الحق الذى بدونه لا تكون المشروعية الجوهرية التى تتطلبها الدستور وفوائين الدولة النظامية حيث قال : « إن السلطة الاساسية المنفذة هى فى الشعب وليست فى غيره »

ثم تناول بحث هذا الموضوع على ضوء التاريخ ، وأثبت أن البرلمان بمجلسيه لا يمكنه أن يغير الدستور مباشرة ، ولكنه رأى على نور ما وقع منذ الثورة الفرنسية من تقاليد أن لا يتدخل الشعب الا بعد أن يناقش البرلمان الموضوع ، وبعد أن يتداول وبعد أن تذاع مناقشاته ومداولاته رسميا وفقا للقواعد الدستورية .

غير أن جئنا تساءل في مجلس النواب بجلسة ١٥ ابريل سنة ١٨٧٠ ، رغم حلف عيّن الطاعة للدستور أيضا ، عما اذا كان في هذه الاجراءات ما يكفي لمشروعية الدستور ، وأجاب سلبا ، وصمم على أن الواجب يقضى بان تكون هناك اجراءات أقوى لكفالة المشروعية ، فبعد مناقشات مجلس النواب ومداولاته واقتراحاته وقراراته واذاعة كل ذلك بالطرق الدستورية ، يجب أن لا تقتصر مناقشات مشروعية التنقيح أو الغائه وما يدور حول ذلك من جدل وحوار وتعديل واقتراح وتغيير وموافقة ورفض على الصحافة فحسب ، بل يجب أن يكون كل ذلك في اجتماعات سياسية عامة يدعي الناس خصيصا اليها لتمحيص كل ذلك والهجوم عليه هجوما عنيفا وتصويب القذائف العامة اليه ، أو الدفاع عنه في حرية واختيار ، وعندئذ ، وعندئذ فقط نكون قد حققنا الاجراءات الصحيحة التي بدونها لا يكون الاستفتاء هو المبدأ الصادق والوسيلة التنفيذية والمشروعة معا .

« فمذا يجب على النواب أن يقوموا به ليحصلوا من الحكومة على حق وضع أسئلة الاستفتاء بانفسهم ؟ يجب أن يريدوا ذلك ، وما على الحكومة الا أن تخضع ، لانها لا تملك أن تعارض ، أو هي لا تجرأ على أن تعارض في ذلك . حيث لا حق لها في أن ترفض هذا الطلب ، بل ولا تجرأ على أن تعلن ان سلطانها فوق سلطان الشعب التأسيسي .

« ان الاستفتاء حكم يصدره الشعب بعد سماع الطرفين ، طرف الحكومة وطرف النواب . فهل الذوق السليم والقواعد العادية المنطقية لا تنطبق على هذا الغرض السياسى الاجتماعى كما تنطبق على فروض القانون المدنى العادى ؟ وهل لاصدار هذا الحكم تستطيع هذه المحكمة أن تنفادى اجراءات خاصة تستخلص من طبيعة الاشياء لتنظم قلوب ذوى المصلحة بمعنى أن تؤكد لكل فرد وللجميع أن الحق سيحترم وأنه لن يكون هناك غموض ولا ضغط ولا مفاجأة ولا تحويل حكم تصدره العبودية الى أداة اغتصاب وديكتاتورية .

« هذه هي الحقيقة . فكيف يرفضون الطاعة ؟ انهم اذن يخشون نواب البلاد ويحذرونهم ؟

« ان هناك اعتراضا وزاريا على رأيي ، وهو اعتراض دائما مايربكني ويقلقني ، فعند مايقوم بعض الرجال الذين يجتمعون اسم الامة بعد أن خولهم النخبون وكالة تامة عنهم ليطالبوا بحق تعلق به شأن من الشؤون القومية ، شأن من شئون الوطن . شأن من شئون مستقبل فرنسا ، عند مايطالبون بذلك لا لارضاء مطمع خاص وانما لتعزيز أساس الدستور وقواعده ، يقف وزراء ليقولوا : كلا إننا لانحنك هذا الحق لان هذا الحق ضد الدستور ، اذن امحوا دستوركم اذا كان مناقضا للحق وطبيعة الاشياء .

« اني أعترف بأن الحالة التي نجتازها تتطلب من الحكومة الامبراطورية اجراء استفتاء أكثر مما تتطلبه من أى حكومة أخرى ، وانى لأعرب فى وضوح عن أن أصدقاء الساعة الاولى ، هؤلاء الذين اشتركوا فى وضع العمل الدستورى سنة ١٨٥٢ والذين كانوا فيما بعد دعامة وحاميته وأولياءه الرسميين المتحصنين قد ريموا عندمارأوا فى الافق البرلماني انبثاق اصلاح دستورى لابد أن يقوم ضده ذلك الاعتراض الذى كان وزير الحقانية يوجهه بالامس فى لهجة حماسية ضد مرسوم امبراطورى رفض تنفيذه عن طريق قرار الشعب .

« وانى لأفهم الآن يا حضرات النواب أنكم كنتم بالامس موضع ضغطهم وكراههم . انى لأفهم أنكم كنتم بالامس مرغبين على أن تكونوا تحت رحمتهم . انى لأفهم أنهم كانوا بالامس متفقين مع منطق الامبراطور . أما نحن فكنا متفقين مع منطق الدستور .

« والآن أريد أن أتناول ماأسميه حقيقة بالموقف والله لاأدرى كيف أصغه لاجتناب تعبير اجارحا . نعم انى أتناول ماأسميه حقا بالموقف المهين الموش الذى تقفه وأريد بذلك ان لاأقول الحالة المربكة للغاية . وهى التى سأشرحها . وربما أكون سعيداً عندما أجد التعبير الصحيح الذى يصفها وأناأحاول تحليلها الآن . وفى انتظار ذلك أقول أن مايعر الآن على أعيننا غريب جداً . »

هذا مااشترطه جبنا لتوافر مشروعية الدستور فى فرنسا . وهو مثل حى يجب أن يكون موضع تقدير هداة الشعوب وعمل ساستها ، ولا سيما عند عقد المحادثات

والمعاهدات التي تقرر مصير البلاد ، اذ من الواجب استشارة الشعب وعرض شروعات المحادثات والمعاهدات عليه ليختار على نور معتقده نوابه الذين يؤيدون المحادثات أو المعاهدات أو يفتدونها أو يرفضونها . لان القرد أساس الدولة وحقوقه واجبة النفاذ والاحترام على ما اسلفنا

الحكومة الفعلية

أما الحالة المخالفة لما تقدم ، فهي تلك التي تصل فيها إلى السلطة حكومة لا تنطبق على النظام القانوني القائم ، بل تلك التي يكون قيامها مناقضاً لهذا النظام ، وهنا ، وهنا فقط نكون أمام حكومة فعلية ، حكومة ليست قانونية مطلقاً ، لانها خارج القانون ، وضد القانون ، ومعنى هذا اننا سنعتبر كحكومة فعلية تلك التي ينقصها سندها القانوني ، وليست تلك التي جعلت تسرف في سلطانها مع قيام سندها القانوني .

ولقد يحدث هذا الامر في حالة خلو العرش عقب اقراض الاسرة المالكة أو تنازل آخر عضو منها ، دون أن ينص الدستور على من يحل محله مؤقتاً أو نهائياً .

وهناك فرض عادي الوقوع ، بما انه خاص بقلب النظام القائم بناء على حركة ثورية في جوهرها دائماً ، وفي مظاهرها غالباً ، بحيث تصبح سلطات الدولة غير قادرة على العمل ، ويستولى رجال آخرون على ادارة العمل العام دون أن يخولهم القانون القائم سنداً يبيح لهم هذا الاختصاص .

ولكن يجدر بنا في هذا المقام أن نوضح معنى قد سبق الادلاء به توضيحاً جلياً محدوداً ، لقد قلنا فيما تقدم اننا نكون أمام حكومة فعلية عندما تكون هذه الحكومة خارج القانون أو ضد القانون ، وقلنا أيضاً إن هذه الحكومة تكون مشروعة عندما تدخل في نطاق القانون ، وقد أردنا بذلك أن تكلم عن القانون الوضعي في الدولة ، أي اننا أردنا المشروعية بأضيق معانيها ، أي مشروعية تقرب من الواقع في دائرة القانون .

العتيف واهتاج العقل الانسانى ، حتى لقد تساءل الناس منذ قرون عما إذا كانت هذه الحكومة أو تلك مشروعة ، بمعنى هل تضمنت صفات تتفق والمبادئ السامية للعدالة والاخلاص والمنفعة ؟ ان هذا السؤال يمكن طرحه بالنسبة لاية حكومة ، إذن فهو خارج عن اختصاصنا إذ ليس من مهمتنا أن نصدر حكما على مختلف أنواع الحكومات بناء على انطباقها على نوع سام من أنواع الحكومات أو بعدها عنه ، باعتبار أن هذا النوع مفروض فيه انه أفضل نوع يستثير الحماس لنظم ، والكراهية نحور نظم آخري .

ويترتب على ذلك أن تكون الملكية والاسر الملكية المطلقة غير مشروعة في نظر رجل حر أو جمهورى والعكس بالعكس .

ولقد كان لرجال الفقه الدولى المبرزين اراء فى تقدير الحكومة القانونية اهمها رأى « جيا » Gemma القائل « اننا نعتبر أن الحكومة القانونية هى كل حكومة تؤسس على قوانين وضعية ويعترف بها دستور أساسى . (يجب أن لا يختلط أمره بأمر دستور منحة) . وعلى النقيض من ذلك تعتبر الحكومة الفعلية كل حكومة لا تكون فى هذا المركز » (راجع ص ٣٠٨ جز ٣٠ سنة ١٩٢٤) من مجموعة دراسات لمجمع القانون الدولى »

واذن فلا يجوز أن تنازع لاول وهلة حكومة فعلية فى مكنتها وأهليتها أن تنظم نفسها فى دائرة قانونية قد تكون أكمل من تلك التى حلت هى محلها . وغاية ما فى الامر أن الغرض هو أن نرى كيف تصل إلى أن تحل نظامها القانونى محل النظام البائد إذا أمكنها أن تصل الى ذلك .

نظريات الحكم

ومن الممكن أن نفهم من هذه الوجهة أن النظريات السياسية التقليدية التى يمكن من هذه الناحية أن نضعها أمام بعضها للمقابلة والمفاضلة لا قيمة لها فى نظرية المشروعية (سيادة الملك) ونظرية الديمقراطية (سيادة الشعب) ، واحدهما تبرر سلطان

أما أن تكون المسألة خاصة بمشروعية أوسع من تلك ، فموضوع قد أثار الجدل
الامير بموجب الحق الالهى أو التاريخى . أما الدور السياسى الذى لعبته نظرية
المشروعية فى فرنسا والمانيا بعد سقوط نابليون . بالنسبة للأعمال التى تمت خلال
الثورة الفرنسية والامبراطورية فمعلوم (راجع الجزء الثالث من علم الدولة . ص ٣٤
الى ٤٣) وهذه النظرية ، نظرية المشروعية مرتبطة على الخصوص بثلاثة أسماءهم
جان دهمستر J. de Maistre ، واضعها المنطقى (راجع كتبه Essai sur le principe
générateur des constitutions politiques 1810 -

Du Pape 1819 , Les soirées de , Saint - Petresbourg ou Entretien
sur le gouvernement 1821

، وشاتوبريان رجلها الاحساسى راجع كتابه (Le genie du Christianisme.
Memoires d' outre - tombe) وتأثيران رجلها السياسى الذى أيدها فى المؤتمرات

أما النظرية الديمقراطية فتقوم على أن الشعب هو المستودع المشروع للسيادة ، انه
مصدرها الصحيح ، ومن العبث أن نسرده أسماء المؤلفين والشرح المؤيدين له هذه
النظرية ، لأنها أصبحت ديناً سياسياً لا نزاع فيه .

وإذا نحن قلنا ان هاتين النظريتين لا تدخلان ضمن بحثنا ، فعنى ذلك انه
عندما يعلن صاحب مبدأ المشروعية أو الحكومة المطلقة أو الحكومة الاستعمارية
سخطه على الدولة الديمقراطية فانه لا يستطيع فى الوقت نفسه أن ينكر حقيقة الديمقراطية
وقوتها القانونية ، وكذلك الشأن بالنسبة للمتطرفين من الوطنيين المتحمسين أى
من الديمقراطيين فانهم لا يستطيعون ان ينكروا نظام دولة مستبدة أو دكتاتورية
وان استطاعوا استنكاره .

مصدر المشروعية

يضع بعض الشراح موضوع المشروعية فى دائرة القانون الوضعى ، ويزعمون
أنهم يحلون خروج عن هذه الدائرة ، ولكن من السهل مع هذه الطريقة أن تقف
مواقف فكرية لها خطرها ، إذ نراهم يطبقون قواعد القانون الخاص وحججها

وأسانيدها على موضوع المشروعية ، كان يطبقون قاعدة التقادم أو الترك أو وضع يد أو الفضول أو بطلان الاجراءات التي اتخذها العدو إبان الحرب .
حقاً ان في هذه المواد ما يمكن أن يقاس عليه ، بل إن فيها انعكاساً لاشعة بعض الحاجات الواضحة في القانون العام كما هي واضحة في القانون الخاص . ولكن تطبيقاً عن طريق القياس لا يمكن أن يؤدي الى نتائج مرضية بسبب اختلاف وجهات النظر وميدان التطبيق .

التقادم والمشروعية

La Prescription et la légitimité

فبالقياس الى القانون الخاص قد رأيناهم يؤيدون أن الحكومة الفعلية تستطيع أن تجد مشروعيتهما في مرور الزمن أى في التقادم (راجع Martens مارتنس Précis طبعه ١٨٦٤ ص ١٩٩ « وهفتر » Heffter — القانون الدولي لأوروبا سنة ١٨٧٣ فقرة ١٢ — Le droit international de l' Europe « وفيليمور » Phillimore تعليقات على القانون الدولي سنة ١٨٧٩ جزء أول ص ٢٧٠) Commentaries upon international Law .
ولكننا لا نستطيع أن ننسى أن الايام الاولى لحكومة جديدة هي أصعب الايام في حياتها ، كما هو شأن الطفل حيث أخطر الايام عليه هي الأولى من عمره .

إن مرور الزمن يقوى النظام الجديد ويدعمه ، وهذا أمر ينهض قريته على الحيوية ما دام قد عاش بعض الوقت . ولكننا لا نستطيع أن نرى في هذه الواقعة كسباً لحق السيادة بالتقادم بما أن نظريه تكوين الدولة بالوراثه عن الآباء وانتقال ملكيتها هكذا قد عني أثرها واندرست معاملها ، ولذلك يكون من الصعب أن نطبق على القانون العام مبادئ ونظما ترعرعت في ميدان آخر وفي سبيل حاجات مختلفة .

إن أساس سقوط الحق بالتقادم هو على الخصوص في ضرورة ضمان الاستقرار

الملكية (Dans la nécessité d'assurer la stabilité de la propriété) ونفعه في ثبات النصوص التي وضعها القانون لفقدان الحقوق أو اكتسابها . وهذه القاعدة وتلك الفائدة تزولان إذا وجدنا أمام نظام جديد ، أي أمام قانون وضعي حديث . وفي الحق إن هذه النظرية لا يمكن العمل بها مطلقاً من ناحيه مصلحة عامة داخل نطاق الملك العام (La chose publique) ، ولكن يمكن العمل بها من ناحيه ولى الأمر إذا لم ننظر إلا الى ناحيه حقه المزعوم في التاج . ولقد استندوا عليها لا سيما في حالة تعقب الحكومات الفعلية في المانيا ، وهي الحكومات التي ترتبت على موقف الامبراطورية عند ما عزل الامراء المشروعون أو أكرهوا على الاستقالة ، فضلاً عن هذا فان التمسك بوضع اليد لا يثبت الحقوق القائمة في القانون المدني لا يمكن دليته على الحكومات الفعلية لانها تقوم ضد حق قائم .

ومن الممكن أن نلاحظ أن وضع اليد في القانون الخاص يجب أن يكون مقترنا بصفات خاصة حتى يكون مشرعاً بعد مضي زمن ما . إن وضع اليد يجب أن يكون غير مشوب بانقطاع أو خفية أو اكراه فن الواجب إذن أن يكون متوالياً وظاهراً . وسليماً . ومن النادر أن لا يقرن الاكرام بقيام حكومة فعلية .

وهناك شيء آخر ، ذلك بأن وضع اليد أو التقادم يفترض أن صاحب الحق لم يطلب استرداد حقه ، وهذا مالا محل لتطبيقه بالطريقة القضائية في حالة سقوط حكومة .

فهل يمكن إذن اكتساب المشروعية اذا لم ينقطع توالى وضع اليد ؟ حقا اننا لانجد هنا الضعوبة التي تقوم بالنسبة للتقادم وكسب الحق بمرور الزمن على وضع اليد أي اننا لانجد المعجز عن خلق حق وضعي على .

ان العالم كله يقر بان للعادة أهلية توليد القواعد والنظم القضائية أو القانونية ، فضلاً عن هذا فليس في الطوق نكران الحقيقة القائلة بان الحق لا يتكون في يادى الامر الا بناء على عادات ، ولكن الامر لبس كذلك عند ما يكون خاصاً بتأسيس نظام جديد ضد نظام كان قائماً ، فالنظام الجديد ليس في نظر القديم الا فوضى . وإذا

أردنا أن نحول العادة ذلك السلطان الذى يتطور مع النظام الجديد شيئاً فشيئاً كان من الواجب أن نقبل على الأقل أن يتم هذا التطور فى ببطء يذافر مع مطالب الحياة السياسية ، مع العلم بأن الحكومات الفعلية فى حاجة إلى المشروعات بسرعة .

التمنى والمشروعية

وهناك من يستند فى مشروعية الحكومة الفعلية على فكرة التمنى (Abandon) من جانب أصحاب الحقوق المتعارضة مع قيام الحكومة الفعلية . ولكن رغمًا من أنهم لا يستندون على علاقات القانون الخاص التى افترضها الفقهاء الاقدمون بين الامير الخلووع والغاصب ، إلا أنه من الصعب أيضاً أن ترتب آثارا فى ناحية القانون العام على تنح أو ترك يحجى ، فى صورة تنازل عن الملك ، أو استقالة ، ذلك بأن لحظة قيام نظام جديد لا تأتى مطابقة دائماً للتنازل عن الملك أو لاستقالة الرئيس أو السلطات العليا ، بل على التقيض من ذلك دائماً ما ترى الملك السابق مستمرا فى الاحتجاج على انتزاع ملكه منه ، جادا فى سبيل تأييد حقوقه . ولكن إذا صرفنا النظر عن هذه الظروف فإن التنازل عن الملك لا يكون له آثار قانونية مادام هذا التنازل ليس شطرا من نظام الدولة .

وضع اليد على السلطة

كذلك لا يمكن الاستناد على مجرد وضع اليد (Possessive) على السلطة . وإذا كنا نجد فى هذه الحالة نوعا من القياس وهو الظهور فى الحالتين باستخدام الحق ، حيث سلم باستخدام الحق بواسطة السارق والمغتصب لأن هناك ضرورة عامة تفرض احترام ظاهر الحق كما تفرض احترام الحق .

ومع ذلك فإن هذا القياس لا يستمر طويلا قائما على قدميه . فليس فى المقدور أن نطبق على حكومة فعلية القرينة القائلة بأن أعمال الناس تنطبق دائما والحق ، بما أننا نعلم أن حكومة فعلية تقوم دائما ضد الحق ولو فى بادىء الامر .

النظام والامن الاجتماعى

كذلك لا يمكن الاستناد على أسباب منتحلة من النظام والامن الاجتماعى لان الحكومة الفعلية من شأنها أن تقلب النظام القائم لتحل محله نظاما آخر .

غرض القانون

كذلك لا يمكن الاستناد على سبب قوى من أسباب القانون الخاص . وهو أن غرض القانون هو تسهيل الاتقاء بالاشياء .

مدة سقوط الحق واكتسابه

ونستطيع أيضا أن نضيف الى الصعوبات السابقة صعوبة الاصطدام بمدة سقوط الحق بالتقادم ونحديدها بالنسبة لكسب الحق أو بالنسبة لقرينة الترك التى تتولد عن وضع يد يطول أمده دون نزاع ولا انقطاع وعلى التوالى .

فى الفضول

وكذلك قد استندوا على الفضول (Gestion d' affaire) فى مشروعية الحكومة الفعلية . فلقد قالوا:

إذا كانت الحكومة الفعلية ليست هيئة من هيئات الدولة ولا وكالة عنها — ما دامت هذه صفة الحكومة الشرعية — ففى على الاقل فضولى وإذن فهى تمثل الدولة، وتجبر أعمالا صحيحة نيابة عنها وباسمها ، ولكن الحقيقة أن الحيرة تساور الانسان عند ما يريد أن يثبت أن مركز حكومة فعلية هو تماما مركز انسان يؤدى عملاقانونيا باسم انسان آخر دون أن يكلفه الاخير صراحة بذلك ، وإنما قصداً فقط الى ألا تشل حركة أعماله أثناء غيابه .

على أن من الواجب أن تسأل هنا عن صاحب الاعمال التى تديرها الحكومة الفعلية

بارادتها واختيارها أثناء غيبته ؟ من المؤكد انه ليس الحكومة المشروعة التي قبلت ، لان مصالحها ومصالح الحكومة الجديدة على طرفي نقيض ، غير أن من الحق أيضاً أن هذا التعارض لا وجود له بالنسبة للدولة التي أعلنت الحكومة الفعلية انها ممثلها واداتها ، هذا فضلاً عن أن الحكومة الفعلية لم تكن قد أقدمت على قلب الحكومة التي سبقتها إلا وهي متشعبة بالامل في خدمة الدولة خدمة أجل من خدمة الحكومة السابقة ، ومع كل ذلك فان موقف الفضولي في هذه الحالة يصعب قبوله والتسليم به .
فالحكومة الفعلية لا ترمى أولاً وداعماً إلى مجرد تغيير في نظام الدولة القديمة بل قد تريد في بعض الاحيان خلق دولة جديدة ، وهذه هي الظاهرة التي تمتاز بها حركة الانفصال *le mouvement séparatiste* وفي هذه الحالة لا يكون عمل الحكومة الفعلية متعارضاً ومصالح الدولة القديمة وانما يكون متلاًماً واياها . ومن جهة أخرى فان الحكومة الفعلية عند ما تظهر بمظهر هيئة جديدة في الدولة القديمة يكون من المستحيل علينا أن نرى فيها شخصاً يؤدي أعمالاً قانونية لمصلحة شخص آخر كما هو شأن الفضولي ، لان الدولة ذاتها هي التي تنظم نفسها في داخل الحكومة الجديدة ، وأما سلطان الساعات الجديدة التي تعمل للدولة فلا مبرر له إلا لان هذه السلطات تظهر بانها هيئات الدولة .

ولقد أشار الشراح أيضاً الى خطر تطبيق (راجع لارنود ص ٤٨٨) فاذا تعاملت حكومة فعلية مع دولة أجنبية ، واذا علقت صحة هذه المعاهدة على منفتحها أو على ابرامها بواسطة الحكومة النظامية لما تسنى لأية حكومة أن تتعامل بهذه الشروط ولما استطاعت أية حكومة فعلية أن تؤدي مهمتها .

محو آثار السلطة العسكرية

ولقد حاولوا العمل بنظرية *postliminium* القائلة بان الاسير الذي يطلق سراحه مفروض فيه انه لم يفقد التمتع بحقوقه التي كانت له قبل أسره . وهي النظرية التي قضت في النهاية بيطلاق الاعمال التي ترتبت على السلطة الفعلية التي كانت للعدو خلال احتلال بلاده .

ولقد حاول الساسة العمل بهذه النظرية بعد سقوط نابليون بالنسبة للحكومات الفعلية التي نشأت خلال حروب هذا العاهل في الممالك الحديثة التي حل فيها صنائعه محل أمرائها المحلوعين ، ولكن هذه النظرية لا يمكن أن تؤدي إلى مشروعية حكومة فعلية ، وإنما على التقيض من ذلك نجد هذه النظرية لمصلحة الحكومات السابقة التي تحاول العودة إلى الحكم واسترداد مركزها السابق . وكذلك يمكن الاستناد على هذه النظرية فيما يتعلق بالسيادة القومية ، وهكذا وقع سنة ١٨٥٩ بالنسبة لحكومة « مودين » المؤقتة التي جددت الميثاق الرسمي الذي ضمن قبل عشر سنوات انضمامها إلى البييمون بعد استفتاء عام . حيث صرحت هذه الحكومة المؤقتة في سنة ١٨٥٩ بأن استفتاء سنة ١٨٤٨ « ينبعث وكأنه حق مترتب على تحريرها من الأسر » . ومن الطبيعي أن غرض هذا التصريح كان إعلان مشروعية حكومة سنة ١٨٤٨ واذن فالقانون الخاص لا يصلح أساسا لمشروعية الحكومات الفعلية :

الضرورة والمشروعية

Né cessité

ولقد بحث بعض أصحاب النظريات الحديثة عن قاعدة بسيطة متينة تقوم عليها المشروعات فظفروا أنهم وجدوها في تلك الضرورة الطبيعية المترتبة على وجود الناس وقيام الأشياء . ولكن بساطة المبدأ يمكن أن تؤدي إلى سرف في التأويل وتجاوز في التفسير . (راجع رومانو Romano ص ٥٦ والشرح الذين اعتمد عليهم) . أن الضرورة المستمدة من النظام الاجتماعي قد لاحظها أول من لاحظها الشيعة الطبيعيون ، واعتمد عليها « كانت » Knaï في تحليل مشروعية الحكومات . ولكن بما أن النظام الاجتماعي يفرض حكومة ، ولكنه لا يفرض حكومة معينة ، لأن هذه الضرورة تبرر قيام أي حكومة ، بل إنها لا تبرر وإنما تفرض قيام أي حكومة فعلية في حالة خلو مسند الحكم ، واذن فلا يكون هناك محل لقيام حكومة فعلية لتحل محل حكومة شرعية قائمة . وهذا ما قال به « كانت » الذي رأى المصدر الوحيد للحرية في الحق الطبيعي

دون سـرـاه ، والذي ذهب الى حد تحويل السلطة القائمة سلطانا الهيا تقريبا ،
حيث قال :

« ان مصدر السلطة العليا هو بالنسبة للشعب الخاضع لها شىء لا يمكن عمليا أن تمحصه
أو تسبر غوره ، ومعنى هذا أن ليس للرعايا أن يناقشوا هذا المصدر على أنه واقعة.
وقانون مدنى تبلغ طبيعته هذا الحد من التقديس يكون جريمة أن يشك فيه الانسان من
الناحية التطبيقية ، واذن يكون جريمة وقف أثر لحظة من الزمن ، هو قانون لا يجبى من
وضع الناس ، وانما يضعه مشرع سام معصوم ، وهذا معنى الحكمة القائلة إن كل
سلطة يصدرها الله » (راجع كانت *Eléments metaphysiques de la doctrine du droit* 1797 ترجمة
بارني Barni طبعة باريس سنة ١٨٥٧ جزء أول ص ١٧٧)

أما هيجل فيرى أن التساؤل عن لهحق وضع الدستور أهو لسلطة نظامية ونظامية
وافق أى شكل كان فهو تساؤل عن له الحق فى اصطناع روح الشعب إن
كل دستور يخرج من روح شعب ، وينمو مع نماء هذا الروح خطوة خطوة ، ويجتاز
معه التطورات المختلفة ، ويقطع معه الدرجات العديدة التى حددتها الضرورة ، فالروح
الصمد ، والتاريخ هما اللذان اصطنعا ويصنعان الدستور » (راجع هيجل فلسفة الروح
سنة ١٨١٧ *Philosophie de l'esprit* — ترجمة فيرا Vera طبعة باريس
١٨٦٧ ص ٣٩٣) فالحكومة لا يمكن اذن أن تكون مسرعه تماما فى دولة الا فى
حالة ما إذا كان دستورها متولدا عن روح الشعب ولكن هنا يجب أن نطرح سؤالاً
وهو « من المترجم عن روح الشعب فى ثقة ؟ » ومن يستطيع أن يحكم حكماً يترتب
عليه آثار قانونية اذا كانت حكومة ما تنطبق وروح الشعب أم لا ؟ . « إن الجواب
الظاهر هو أن الشعب بنفسه هو صاحب الحق وحده فى ذلك ، وبهذه الطريقة نصل
الى سيادة الشعب سيادة مطلقة ، ولكن هيجل يؤسنا فى الحال عندما يلقي على عاتق
الحكومة سلطة ابتكار نظمها ، ولا سيما عندما يسند للحكومة وحدها حق انماء
الارادة الحاكمة ، فقد قال فى ص ٣٩٥ من كتابه السابق :

« إن ما يصطنع حياة الجميع ، ويحافظ على البقاء ، أى على الانتاج المستمر

للدولة بوجه عام ودستورها إنما هي الحكومة " ومن هذا القول يمكن أن نستخلص نتائج متباينة .

أن أنصار المشروعية الملكية في فرنسا والديموقراطية ، كانصار الدستور المنحة وأنصار الحكومات النيابية يجدون هذا القول ساعداً وسنداً .

لقد قال روايه كولار (Royer Collard) في ٧ مايو سنة ١٨٢٠ بمجلس نواب فرنسا « ان للضرورة سلطانها في العالم الادبي كما لها سلطانها في العالم المادي ، ففي عصر من العصور ، وفي حالة معينة من أحوال الهيئة الاجتماعية ، لا يمكن أن يكون للشعب الاشكل واحد من أشكال الحكم ... لذلك فان الملكية المشروعة والحرية هي الشرط المطلق لقيام حكومتنا ، لانهما حاجة فرنسا المطلقة ، والدستور المنحة ليس شيئاً آخر غير ذلك التحالف المتين بين السلطة المشروعة المترتبة عليه وبين الحريات القومية التي اعترف بها وضمناها . وهذه صفة الدستور ، وبها يكون قويا كالضرورة » (راجع روايه كولار — خطب — جزء ٢ ص ١٦)

ولما انتقلت فكرة الضرورة العامة على انها أساس كل حكومة من ميدان المضاربة الفكرية الى ميدان الملاحظات التاريخية والمادية ، لم تصل الى الدرجة المرغوب فيها من الدقة ، حتى لقد تكلم « سافيني » F.C. Savigny عن « ضرورة ساميه ، وعن قوة داخلية تريد أن تمرق الى الخارج لتطبع الدولة بطابع فردي » (راجع الوجيز لسافيني في القانون الروماني جزء أول ص ٢٩)

ولقد تكلم أوجست كونت A. Comte باسم الضرورة مشيراً الى الانقلاب الذي أحدثه لويس نابليون في ٢ ديسمبر سنة ١٨٥٢ (راجع مقتطفات لكونت نشرها ل . ك . L. K. طبعة باريس سنة ١٨٩٨) . ولقد نظر Taine « تين » الى أي دستور على اعتباره آلة . « فهو آلة حسنة ان هي حققت الغرض الذي ترمى اليه المصلحة العامة ، وآلة ضارة اذا لم تحققه . وهي آلة يجب ككل الآلات ان تختلف تبعاً للأرض والمواد والظروف . فأكثر الدساتير انطباقاً على العلم يكون غير مشروع اذا هو أفضى الى انحلال الدولة ، وأشد الدساتير خشونة يكون مشروعاً اذا أفضى الى

الاحتفاظ بالدولة» (راجع هنرى تين أصول فرنسا Les Origines de La France جزء ٣ طبعة باريس سنة ١٩٠١ ص ٢٢٣)

الوسط القومى والمشروعية

ان شرط مشروعية الحكومة هو انطباقها التام على الوسط القومى Le milieu national الذى خلقت من أجله ، ولكن هذا لا ينير السبيل أمامنا بالنسبة لمشروعية حكومة قد حلت محل أخرى فى نفس هذا الوسط .

ان الوقائع التاريخية هى التى تدفع الى تكوين الدولة وتحدد دستورها أيضاً ، فالدول والحكومات هى الثمار الضرورية لعناصر لا تصيبها التطورات القانونية ، فالخلق ليس هو الذى تتولد عنه هذه العناصر ، وإنما هذه العناصر هى التى تتولد عنها الحق ، فإذا ما تكونت دولة من ناحية الواقع فقط ، وإذا ما وهبت نفسها نظاماً سياسياً أيا كان تحتم أن يقوم فيها نظام قانونى ، وإذا ما قام أى شئ على نقيض هذه الدائرة القانونية كان غير مشروع .

فالحكومة الفعلية هى إذن غير مشروعة فى بادئ أمرها ، ولا يمكن أن تخرج من هذا الموقف الا بشرط أن تحل محل الحكومة السابقة فى مزاوله السيادة الخاصة بالدولة أو اذا قامت على الاقل فى شطر من الدولة على أنها سلطة مستقلة ، وقد يحصل فى بعض الاحيان أن تغلب الحكومة الشرعية على الحكومة الفعلية ، وبذلك لا تكون الاخيرة قد قامت إلا بمحاولة ضد حق الدولة ، ولا يترتب على ذلك بطلان أعمالها فحسب ، وإنما يعقب ذلك توقيع جزاءات وتوزيع عقوبات .

وفى بعض الاحيان نحدد الحكومة الفعلية تتغلب فى سرعة على الحكومة الشرعية . وتحل محلها وتصبح مشروعة مادامت تنجح فى أن تدعم نفسها ، وتبقى قائمه ، على أن يكون أساسها هو وجودها الفعلى ، أى كفاءتها وأهليتها للعمل على سيادة النظام واداء جميع الوظائف المتعلقة بالسيادة ، وهذا ما يبيح لنا استبانة الحكومات الصحيحة وتمييزها من الحكومات الخيالية التى تقيمها الحوادث السياسية من وقت لآخر .

ارادة الشعب والمشروعيتها

ونستطيع من هذه الناحية أن نحكم على ارادة الشعب ومعناها وأثرها في تبرير الحكومات ومشروعيتها . فإذا كانت هذه الحكومة الفعلية تريد مشروعية صحيحة بالمعنى الفني لهذه الكلمة وجب عليها أن لا تأبى على الشعب تمكنه من إبداء رأيه وظهور أهليته المنتجة لآثار قانونية ، وهذا لا يكون إلا بإجراء انتخابات حرة أو استفتاء حر يحدده دستور وضعه الشعب .

ولكن هذا مفروض فيه قيام حكومة تكونت ، أما فرضنا حكومة في دور التكوين ومن الممكن أن نقول قولاً لاشبهة فيه وهو أن أساس كل حكومة هي ارادة الشعب ، كما نقول إن أساس كل قانون هو ضمير الشعب ، وهذا ما يوضح لنا الواقعة التاريخية القائلة بأن ليس في الوجود حكومة تستطيع أن تؤيد نفسها طويلاً ضد ارادة الشعب ، فالفرض هنا إذن هو مراعاة القانون الطبيعي ، فإذا شذت الحكومة القائمة عنه كانت الحكومة الفعلية التي يقيمها الشعب هي واسطة إصلاح كل شذوذاً واعوجاج طراً على تطبيق القانون الطبيعي .

على أن هناك صعوبة عملية تقوم في سبيلنا عند ما نبذل الجهد في بيان حقيقة الارادة الشعبية . ذلك بأنها تكون في أغلب الاحيان متقلبة ، مختلفة العناصر ، متحركة في مظاهرها بحيث لا نستطيع في سهولة أن نتثبت من اتجاهاتها العامة ودوامها .

فأمام التطورات العديدة للحكومة ، وهي التطورات التي حدثت دون أن تأخذ الشكل المشروع ، سواء أكان ذلك في أوروبا أم في أمريكا ، يكون من الخطورة أن نقول عن هذه التطورات أنها متفقة وارادة الشعب وضمير الشعب . على أن هذا الامر يزداد شدة في خطرنا اذا نحن نظرنا الى الاحوال التي تترتب على ثورة عسكرية تنتهى الى دكتاتورية ، ولذلك يلوح أن قيام حكومة فعلية هي على الراجح أثر من آثار القوة دون أن تكون أثراً مترتباً على الرضاء والقبول ، الامر الذي لا يحيط من

قدر الذين يقولون ان القوة مصدر الحق . غير ان الواقع هو أننا لا نستطيع أن ننكر أن من الحكومات — بل من الدول — القوية من قام على القوة وتأسس بالقوة ، ولكن من القادر جدا ان تستطيع القوة بذاتها أن تؤدي الى نتائج تاريخية قيمة .

فاذا أرادت الحكومة الفعلية ان تتابع تدعيمها بضمها للحياة والبقاء والاستمرار فلا معدى لها عن رضا الشعب .

ولكن هذا الرضا ليس دائماً حالاً ولا عاماً ولا ظاهراً في مظهره الصحيح ، ففي لحظة تراه ناقصاً تماماً أو جزئياً ، وهنا يكون النضال قائماً . هنا تكون الحكومة الجديدة أخذت تتجاوز فترة تحاول فيها أن تفرض سلطانها . ولقد تفرض هذه الارادة أحياناً بأعمال الارهاب ، ولكن الارهاب الذي يمكن ان يكون وسيلة سياسية للقضاء على المعارضات الشديدة لا يمكن أن يخلق للحكومات أسباباً دائمة للحياة والبقاء والاستمرار .

فالرضا الصحيح لا يكون الا بالانضمام الى النظام القائم باختيار وحرية ، وهذا الرضا يمكن ان يكون ضمناً ، أى مترتباً على الخضوع لجميع أعمال الحكومة الفعلية ، واما أن يكون صريحاً واضحاً متجلياً في مظاهر (كاليانات والاحتجاجات والهتافات والتصويت في الاستفتاء) ، وهذه شئون وان لم ينص القانون عليها الا أن لها أهمية كبرى لا يمكن إهمالها ، لانها تنتم العناصر الثلاثة التي رأى المشرع الروماني أنها مصدر كل حق .

فالشرعية في نظر المشرع الروماني تتطلب

(أولاً) الضرورة — وهي الباعث الذي يدفع أحياناً الى احلال حكومة محل أخرى لها حق البقاء .

(ثانياً) الرضا — وهو الموافقة الاختيارية على الاعمال التي تمت ، ومعنى هذا هو العلم بهذه الضرورة وفهم كنهها .

(ثالثاً) استمرار هذه الموافقة ، أى قيام الدليل على ان الاحساس بهذه الضرورة لم يكن وقتياً ، وانما ترتب على موقف فرضته أسباب عامة ودائمة .

ليس من السهل دائماً كما يستخلص مما قدمنا ان نحدد اللحظة القانونية التي زالت فيها الحكومة السابقة زوالاً تاماً ، واللحظة القانونية التي حلت فيها الحكومة الجديدة محلها . فالنظام القانوني القديم لا يستطيع أن يتنبأ بفنائه أو يعترف حتى بتطوره تطوراً جوهرياً ، والنظام الجديد لا يستطيع أن يجد سند تفوقه وغلبته وقيامه في حق سابق ، والا لما كان نظاماً جديداً .

فالحظتان ، لحظة الخروج من المشروعية ولحظة الدخول في دائرتها لا يمكن تحديدهما غالباً الا على وجه التقريب ، ومع ذلك فان هذا لا يمنع من ان نحدد الحكومات من ناحية وجودها الفعلي ومن ناحية وجودها القانوني كما حصل عقب التغييرات الهامة في نظام الدول الأوروبية منذ الثورة الفرنسية حتى هذه الايام

حكومات الثورة الكبرى

بدأت هذه الثورة ذاتها بعمل مشروع أى يعمل داخل حدود القانون ، وكان هذا العمل هو عقد مجلس الطبقات الثلاث « ليزيتا جينرو » في ٥ مايو سنة ١٧٨٩ في سراي فرساي ، بقرار من مجلس الملك . ولقد بقيت هذه الهيئة داخل المشروعية بعض الزمن رغماً من ان نواب الشعب قد خامرتهم على الفور فكرة تخطى حدود اختصاصهم القانوني ، إذ ألحوا في طلب تمثيل الشعب بمختلف أفرادهم على اعتبار أنهم متساوون وفاق تقاليد روسو ، ومن الثابت ان الجمعية الوطنية قد أسندت لنفسها فيما بعد سلطة التأسيس بناء على تقاليد روسو ، إذ وضعت اعلان حقوق الانسان والدستور دون تدخل الملك ، ولكن من الثابت أيضاً ان الجمعية الوطنية كانت تريد أن تضرب بمواقعة الملك عرض الافق ، ولكن بما ان هذه الموافقة قد تمت في ١٤ سبتمبر سنة ١٧٩١ فمن الواجب القول بان الحكومة الفرنسية كانت قد تغيرت حتى ذلك الحين وتطورت دون أن تتخطى الحدود المرسومة لحقوق الدولة

ولكن الامر كان على خلاف ذلك عند مادعت الجمعية التشريعية الشعب في أغسطس سنة ١٧٩١ لتأليف جمعية تأسيسية قومية « كرفنسيون ناسيونال » ورسمت بوقف رئيس السلطة التنفيذية الى ان تفصل الجمعية التأسيسية القومية في الاجراءات

التي تتخذ لضمان سيادة الشعب في ظل حكم الحرية والمساواة ، وهنا كان قيام أول حكومة فعلية في فرنسا ، ثم كان بعدئذ ان تعاقب هذا النوع من الحكومات التي جعلت تستمد مشروعيتها من سيادة الشعب : « الكوفنسيون » أو من ضرورة الدولة : « القنصلية » ، أو من الواقع : بخضوع الامة .

الامبراطورية

ولقد حاول نابليون أن يستمد مشروعية الامبراطورية بقانون دستوري ، إذ خول مجلس الشيوخ سلطة دستورية استخدمها في ١٤ فلوريال سنة ١٨٠٤ في الموافقة على سيادة نابليون الوراثية ، ولكن الامر المشكوك فيه كل الشك هو أن المادة ٥٤ من دستور السنة العاشرة وهي التي تنص أن « لمجلس الشيوخ أن يسوى .. كل مالم ينص عليه الدستور ويراه ضروريا لسيده » ، تقول ان الامر المشكوك فيه كل الشك هو تصريح هذه المادة لهيئة قائمة بان تتحول الى هيئة تأسيسية ، حتى ان نابليون نفسه قد قبل لقب امبراطور بشرط أن يوافق الشعب على قانون الوراثة باجراء استفتاء .

ولكن الحقيقة ان الشعب لم يكن له إرادة في ذلك الحين ، والدستور القائم لم يكن نافذا ، وانما حاجة فرنسا في أن تترك مصيرها بيد رجل توسمت فيه أن يعصمها من الاخطار هي التي استمد منها نابليون مشروعية حكومته (راجع الجزء الثاني من علم الدولة ص ٢٤١ الى ص ٣٦٨)

أول سقوط لنابليون

وموقف مجلس الشيوخ

ولما انهزم حظ الامبراطورية قبل تنازل نابليون ، رأينا مجلس الشيوخ يعلن في ٣ ابريل سنة ١٨١٤ « سقوط نابليون من العرش ومحو الوراثة من عائلته »

ولقد كان هذا التصريح غير دستوري كذلك الدستور الذى وضع فى بعض يوم ، والذى نص فى مادته الثانية : « يدعو الشعب الفرنسى فى حرية لويس ده فرانس شقيق آخر ملك ومن بعده باقى أعضاء أسرة بوربون على حسب النظام القديم للجلوس على العرش .. »

ان مجلس الشيوخ لم يكن له سلطة تأسيسية مطلقاً (راجع بالنسبة لهذه النقطة دو فرجيه ده هوران — تاريخ الحكومة البرلماني فى فرنسا طبعة باريس سنة ١٨٥٧ — سنة ١٨٧٢ جزء (٢ فصل ثان) Duvergier de Hauran ne - Histoire du gouvernement parlementaire en France وفضلا عن هذا فان الحكومة المؤقتة التى زاولت السلطة خلال خلو العرش كانت حكومة فعلية (راجع الجزء الثانى من علم الدولة من ص ٤٢٩ الى ٣٦٨ والجزء الثالث من ص ٢٣٠ وما بعدها .)

حكومة المائة يوم

وأما دكتاتورية المائة يوم فقد وجدت حجتها فى حق الامبراطورية وفى ضرورة خلاص الدولة من الجيوش الاجنبية والملكية وفى القانون العام السابق لاثورة .
ففى أول مارس سنة ١٨١٥ ، ذلك اليوم الذى نزل فيه نابليون الى خليج جوان على مقربة من ثغر « كان » عائداً من جزيرة « البا » أذاع نابليون بيانين أحدهما موجه للجيش والآخر للشعب ، ولقد صرح فيهما بقوله : « أبناء فرنسا ! ... لقد رفعتمنى الى العرش باختياركم ، فكل ماتم دونكم غير مشروع . انكم تطلبون هذه الحكومة التى اخترتموها لانها المشروعة دون سواها » ، وقبل أن يصل نابليون الى باريس أذاع من ليون تسعة مراسيم وضع بها يده على الامبراطورية .
فبالمرسوم الاول أعاد جميع القضاة المعزولين الى وظائفهم وعزل جميع الذين أقامهم آل البوربون مكانهم . والمرسوم الثانى طرد من الجيش جميع المهاجرين الذين عادوا مع الملك . وبالثالث ألغى العلم الابيض ، وبالرابع أنشأ الحرس الامبراطورى وبالخامس صادر أملاك العائلة المالكة ، وبالسادس محا مرتبة النبلاء القديمة وأعاد نبلاء الشخصى

وبالسابع حكم بالنفي على المهاجرين الذين عادوا مع الملك، وبالثامن النفي جميع الانعامات التي أنعم بها الملك من مختلف طبقات جوقه الشرف ، وبالتاسع حل مجلس الشيوخ والنواب والنفي الدستور المنحة ووعده بعقد مجلس « الشان ده ميه » للمداولة في الاصلاحات الواجب ادخالها على نظام الامبراطورية ، وقد اجتمع هذا المجلس في أول مايو سنة ١٨١٥ ووافق على مشروع « بنجها كونستان » الذي اعتبر ملحقاً للدستور الامبراطوري (راجع الجزء الثاني من علم الدولة ص ٣٥٦ — ٣٥٧).

حكم لويس الثامن عشر

ولو أن لويس الثامن عشر قد أصغى إلى نصيحة أنصاره المتحمسين الذين زينوا له أن الامتدة قطعت كل صلة ارتبطت معه بما لما قبض على زمام الامر وزاول السلطة وفاق ارادته المطلقة ، ولذلك فانه إذا كان قد منح بعض اصلاحات طفيفة حرة ، وإذا كان قد احترام النظم القائمة ، فانه قد عمل على استمرار الحكم الملكي حتى لقد رأيناه يعضى الامر الملكي الصادر في ٨ مايو سنة ١٨١٥ بامضاء — (لويس ملك فرنسا وناظر بنعمة الله) ، ومعنى هذا انه محاه عهد الثورة الكبرى ولقد كشفت أعماله اللائحة عن طبيعة سلطانه ، وانتهت خطبته أمام الهيئة التشريعية بما يأتي : « لقد حررت وثيقة المنحة الدستورية التي ستسمعون نصها ، وأنا واضع نصب عيني هذا العمل الخالد (وصية لويس السادس عشر) ، ومشرب بالاحساسات التي أملتها هذه الوصية ، ومسترشد بالتجارب ، ينما يشد أزرى النصائح التي أسداها إلى الكثيرون من بينكم ... وسيعرب رئيس حكومتى عن احساساته الأبوية » ولقد جاء في خطبة المستشار الجملة الآتية : « أما وقد استولى الملك على حقوقه الوراثية استيلاء تاماً فانه لا يريد أن يزاول السلطة التي استمدّها من الله ومن آبائه الا بعد أن يضع بنفسه حدود سلطانه » .

ثورة سنة ١٨٣٠

ان تغيير النظام الذى ترتب على أيام يولييه سنة ١٨٢٠ قد وجد مبرره ومشروعيته القانونية فى الاسباب التى دعت اليه ، أى فى الاوامر الملكية الاربعة التى أصدرها شارل العاشر فى ٢٦ يولييه سنة ١٨٣٠ وأوقف بها حرية الصحافة ، وغير بها قانون الانتخاب ، وأعلن بها حل المجلس ودعا بها الناخبين . (راجع تاريخ ذلك فى « جودو » Gaudu ص ٤٩٠ وما بعدها) وإذا كان شارل العاشر قد استند فى اصدار هذه الاوامر على المادة ١٤ من الدستور ، وهى المادة التى تخوله وضع « اللوائح والوامر الضرورية لتنفيذ القوانين وصيانة أمن الدولة » فقد كل من الواضح ان هذه الاوامر لا تدخل ضمن متناول هذه المادة ، وانها أوامر ذات صبغة ثورية الغرض منها احداث انقلاب .

ولقد اعتبر هذا العنت كأنه من الاسباب التى تخول الحق فى العصيان والانتفاض . ولكن من الجائز أن يرى الناس أن الامر كان متعلقاً على الراجح برفض الخضوع لحكومة وضعت نفسها بهذا الانقلاب فى موقف حكومة فعلية لا شرعية ، ولذلك فان حكومة لويس فيليب التى حلت محلها بعد شئ من التردد قد بحثت عن مشروعاتها النهائية فى دستور مكتوب عندما عمل المجلسان على أن يؤسسا دستوراً ، ولقد استمدت هذه السلطة التأسيسية من ارادة الامة (التى أعربت عنها الجرائد والبيانات الخ) وهى الارادة التى رأى المجلسان انها الاداة المعبرة عنها تعبيراً رسمياً .

حكومة ثورة سنة ١٨٤٨

ولقد قالوا فى سنة ١٨٤٨ بوجود المشروعية فى إرادة شعبية متشكلة فى شكل نهائى ، أى فى هتافات ، وقالوا ذلك ليبرروا قيام الحكومة المؤقتة التى ترتبت على حوادث باريس سنة ١٨٤٨ واليك البيان الذى أذاعته الحكومة المؤقتة يوم ١٤ فبراير .

« قد سال دم الشعب ... ولقد أنشأ حكومة قومية شعبية تطابق حقوق هذا الشعب العظيم الكريم وتوافق ارادته . فالحكومة المؤقتة التي انبثقت على لسان الشعب ونواب أقاليمه بطريق الهتافات ورغبة الاسراع في العمل قد نيط بها منذ الآن ضمان النصر القومي وتنظيمه » (راجع Lamartine , Histoire de la Révolution de fevrier - Paris 1860

ومع ذلك فان الجمهورية الجديدة قد رأت أن لا تكون مشروعيتها تامة إلا إذ تشكلت نهائياً بواسطة مجلس يختاره جميع الرعايا بالاقتراع العام ، وفي الحق ان هذه الهيئة التشريعية كانت غير مشروعة من ناحية القانون القائم بما أن شروط الانتخاب لم تكن تلك التي نص عليها دستور سنة ١٨٣٠ ، وهو الدستور الذي لم يبلغ . ومع ذلك فعند ما اقترح في جلسة ٨ مايو اقرار التصريح القائل « الجمعية الوطنية التأسيسية التي خولت حق سيادة الشعب بأكملها أى الحكومة المؤقتة وليدة ثورة فبراير تزول من الوجود » قابل جميع أعضاء هذه الجمعية هذا الاقتراح على أنه مبدأ لا نزاع فيه » (راجع Gaudu ص ٥٦٥ وما بعدها)

جريمة ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١

أما جريمة ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ ، أما دكتاتورية لويس نابليون بعد انقلاب ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ فلا شبهة في أنها غير مشروعة . والناس كلهم يعلمون الظروف التي لصق فيها الامير رئيس الجمهورية الاعلان التالي على الجدران :
« حلت الجمعية الوطنية ، وأعيد الاقتراع العام ، والشعب الفرنسى مدعو للانتخاب . »

ولقد ردت الجمعية الوطنية على هذا الاعلان بالآتي :
« ترسم الجمعية الوطنية بان لويس نابليون بونابرت قد سقط من رئاسة الجمهورية وإذن تنتقل السلطة التنفيذية الى الجمعية الوطنية بحكم القانون » . ولقد كان للجمعية الوطنية كل الحق ، فبالقبض على جميع السلطات قد عملت وفاق الدستور ، لان منطوق العزل لم يكن الا ترجمة للمادة ٦٨ من الدستور وهى القائلة « كل اجراء يحل

به رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية ويؤجل به انعقادها ، أو يقيم به عقبة في سبيل مزاولة وكمالها هو جريمة الخيانة العظمى ، ويعزل الرئيس من وظيفته لهذا الأمر ، وعلى الرعايا أن يرفضوا الطاعة له ، وتنته السلطة التنفيذية الى الجمعية الوطنية بحكم القانون . »

كانت الجمعية الوطنية تعمل داخل حظيرة الحق كما قلنا ، ولكن نابليون الثالث قد اقتات عليها ، والاقبال الذي أقدم عليه قد أخرجه عن دائرة الحق والقانون ، ولتبريره قد جعل يرى من الواجب أن يصم الجمعية بأنها « أمت مركز المؤتمرات » وانها تأمرت على ارادة الشعب ، حتى لقد قال في تبجح ضمن الاعلان الذي نشره بجانب مرسوم حل الجمعية الوطنية ، « وانى لاجل الشعب قاضيا بيني وبينها ... »

ولكن من الذي خوله سلطة مؤسس الدساتير ؟ انه لم يعبأ بذلك ، وجعل يزاول السلطة التشريعية الفعلية باصدار الاوامر الخاصة بحماية الاموال ، واصدار قوانين الى حين سريان الدستور الجديد في ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ حيث نص في المادة ٥٢ منه على ما يأتى .

« يسرى هذا الدستور ابتداء من اليوم الذى يتم فيه تشكيل الهيئات الكبرى التى نص عليها . ويكون للرئيس الى أصدرها رئيس الجمهورية ابتداء من ٢ ديسمبر الى حين سريان هذا الدستور قوة القانون » ، فهذا العمل هو الذى ينشئ حق الدولة الجديد في المستقبل ويبرر دكتاتورية الامير الرئيس في الفترة السابقة على سريانه ، ولكن إذا تساءلنا ماذا كان أساس هذا العمل وجب علينا أن نبادر الى الخروج من دائرة القانون الوضعى كي نثر على هذا الاساس فترى الشعب دعى ليقول قوله في الاستفتاء الآتى : « الشعب الفرنسى يريد استبقاء لويس نابليون بونابرت ويعهد اليه بالسلطات الضرورية لوضع دستور على أساس القواعد المقترحة »

ولقد قبل الشعب هذا الاستفتاء في ليلتي ٢٠ و ٢١ ديسمبر سنة ١٨٥١ بأغلبية ٧٥٠٠٠٠ « نعم » ضد ٧٠٠ ألف « لا » تقريباً . ولكن فى الامكان دائماً منازعة حق الامير الرئيس فى توجيه هذه الدعوة إلى الشعب على اعتبار أن الدستور

القائم ما كان يبيحها . ولكن الدستور الجديد قد نص عليها في المادة ٣٢ بقوله :
« يعرض على الاستفتاء العام كل تعديل في القواعد الأساسية للدستور »
وهذه المادة هي التي سمحت بوضع التساج الامبراطوري على رأى لويس
نابليون بونابرت .

مشروعية حكومة

سنة ١٨٧١

ان ضرورة قيام قيادة على رأس بلاد محتاجة هي الضرورة التي ترتبت على خلو
مسند السلطان العام بسبب أسر الامبراطور، وهي التي خلقت وبررت الحكومة
الفعلية التي مثلها الدفاع القومي ، لان الارادة التي برزت في صخب الجماهير التي أنشأت
هذه الحكومة لم تكن تلك السلطة التأسيسية .

لقد كان الغرض من هدنة ٢٨ يناير سنة ١٨٧١ « السماح لحكومة الدفاع القومي
بان تجمع جمعية يختارها الاهالي في حرية لتقول كلمتها في ابرام الصلح أو استمرار
الحرب » ولقد تمت هذه الانتخابات ، وأعلنت الجمعية أنها تكونت في ١٢ فبراير .
أما حكومة « كحكومة كيون باريس » (١٨ مارس - ٢٨ مايو سنة ١٨٧١)
فكانت غير مشروعة بل مرة نظراً لطبيعتها الثورية التي لا يمكن أن تستند الى إرادة
قومية بما أن أعضاءها قد انتخبوا بناء على اجتماع غير مشروع ، لانهم يحضرون الاربع
الاهالي على الاكثر .

المشروعية في ايطاليا

وإذا نحن انتقلنا الآن من فرنسا إلى إيطاليا نجد هناك عددا وفيرا من
الحكومات الفعلية التي تولدت عن الحركة السياسية التي قامت في سبيل الوحدة وكانت
مظاهرها الحادة قد وقعت في سنوات ١٨٤٨ - ١٨٤٩ و ١٨٥٩ و ١٨٦٠
لقد كان كل تغيير نظامي في فرنسا لا يحدث مساساً أو نتائج إلا بالنسبة للقانون
الداخلي ، أما في إيطاليا فان أى تغيير في نظام الحكم وإحلال حكومة محل أخرى

كان من الضروري أن يرمى إلى ترتيب آثار دولية ما كانت لتحدث لاول وهلة وفي أول فترة من وقوعها .

فالحكومات الفعلية التي قامت سنة ١٨٤٨ بناء على عصابات شعبية في ميلانو والبندقية وروما لم يبررها القانون العام الوضعى مطلقاً رغم أن مشروعاتها الادبية كانت مشاعر الامة الايطالية التي بذلت جهداً جدياً في سبيل تحقيق وحدتها واستقلالها . ولقد عاشت هذه الحكومات الفعلية طوال الوقت الذي كانت فيه حكومة النمسا وحكومة البابا عاجزتين عن مزاوله سلطانهما ، ولكن وجود هذه الحكومات زال عندما عاد ذلك السلطان الى عمله . والقانون الوضعى لم ير في قيام هذه الحكومات إلا إقطاعاً في قيام الحكومة المشروعة ، لذلك يجب أن ننتظر حوادث سنة ١٨٥٩ وسنة ١٨٦٠ لنرى التغيرات لم تتم على وتيرة واحدة في جميع الدول الايطالية القديمة ، ولكنها قد ظهرت على أية حالة في ثلاثة مظاهر متعاقبة :

المظهر الاول

ففي المظهر الاول وجدنا حكومة فعلية تحل محل السلطان القسائم الذي زال متأثراً بقوة شعبية أو حربية . وهذا ما وقع في التسكان وفي دوقيتى بارم ومودان وفي روماني وناپولى

وإذا نحن تكلمنا عن قوة العصيان فلا نغنى مطلقاً أن نتكلم عن القوة المادية التي لم تستخدم في بعض الاحيان . فحوادث التسكان مثلما تنتهى إلى ثورة سلمية ، ذلك بأن عداوة الشعب كانت دائماً دافعا إلى اختفاء الحكومات القديمة على الاقل .

ففي ٢٧ إبريل سنة ١٨٥٩ طلب الشعب من الفرانديك ليوبولد استقالة فردينا الرابع وعلان الحرب على النمسا واتخاذ العلم الايطالى المثلث الالوان علماً له ومنح الحريات الدستورية ، فرفض وصرح بأنه سيسافر . وبالفعل قد سافر في المساء ، ولقد أعلن في احتجاجه إلى السفراء بطلان جميع الاعمال الحكومية التي تتم في المستقبل ثم حلت محله حكومة مؤقتة تسكانية .

وفى مودين طلب الدوق فرنسوا الخامس اجازة من رعاياه فى ١١ يونيه وهو يعلن بطلان جميع الاعمال التى يمكن أن تصدر من أية حكومة غاصبة ، ولقد كون مجلس وصاية ولكنه حُل بعد يومين وحلت مكانه البلدية .

وأما فى بارم فإن « مارى لويزه ده بوربون » غادرت ولايتها فى ٩ يونيه ، وفى نفس اليوم عينت البلدية لجنة حكومية مؤقتة .

وعقب حملة « الالف » انسحب فرنسوا الثانى من نابولى فى ٦ سبتمبر سنة ١٨٦٠ مع من بقى معه من الجنود الامناء الموالين له ، فدخلها غاريبالدى فى اليوم التالى وأنشأ حكومة مؤقتة للأقاليم النابولية على نمط حكومة صقلية التى كونها من قبل .

المظهر الثانى

أما المظهر الثانى فهو الذى حل به محل هذه الحكومات حكومات مؤقتة كان موظفو ملك سردينيا هم رمزها

ففى « تسكانا » عين الملك فيكتور عمانويل وزيره المفوض « بونكو مبانى » بصفة كونه « قوميسيرا استثنائياً عن الملك فى حرب الاستقلال » وبعد مقدمات صلح « فيلا فرانكا » انتقلت سلطات هذا المندوب السامى الى مجلس وزراء يمارسها باسم الشعب التوسكانى بناء على مرسوم اصدرته حكومة ليبيون بتاريخ أول أغسطس سنة ١٨٥٩

وفى « بارم » (مرسوم ١٤ يوليه سنة ١٨٥٩) عين ملك سردينيا حاكماً مؤمراً نزل عن سلطانه بعد صلح « فيلا فرانكا » لرئيس مؤقت دون أن ينزل عنها الشعب صاحب الحق وحده فيها مراعاة للظروف الخاصة التى قامت وقتئذ فى هذه الناحية .

المظهر الثالث

وبعد صلح « فيلا فرانكا » نزل المندوبون السامون عن سلطانهم ، ودعوا النخبين لاجراء استفتاء فى سبيل الاتحاد مع مملكة ساردينيا ، وكان هذا هو مسد الختام ، كان هذا هو تكوين الوحدة وتكوين الدولة .

وهكذا أعلن « فاريني » Farini أهالي مودين Modène وريجيو Riggio أنهم تخلصوا من كل تبعة للبييمون ، فما كان منهم إلا أن أقاموه دكتاتوراً ، وهنا جمع الناخبين في دوائرهم الانتخابية لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية التي التأمّت في ٢٠ أغسطس سنة ١٨٥٩ ووافقت بالاجماع على سقوط « فرنسوا الخامس » سقوطاً أبدياً هو واسرته ، وفي اليوم التالي أيدت الجمعية الانضمام الى البييمون .

كذلك كان الشأن في « بارم » حيث اجتمعت الجمعية التأسيسية في ١١ سبتمبر وأعلنت سقوط البوربون والانضمام الى مملكة ساردينيا على اعتبار هذا العمل تثبيتاً للاستفتاء العام الذي وقع في ١٤ أغسطس . الخ الخ

ان جميع هذه الحكومات قد ،متازت باغراضها عن الحكومات التي قامت في فرنسا ، ذلك بان الموضوع في فرنسا كان قاصراً على مسألة دستورية ، فالحكومة الفعلية ، كانت تعترض الحكومة المشروعة قصدا الى اصلاح في نظام الدولة إصلاحا ديموقراطيا في أغلب الاحيان ، وانما بغية الاحتفاظ بالدولة دائماً ، لانها التعبير السياسي عن الامة الفرنسية .

أما في ايطاليا فان الدول الصغيرة (البوقيات الصغيرة والكبيرة الخ) أو الاقاليم المنتمية الى دولة فيماوراء « جبال الالب » كلومبارديا والبندقية لم تكن تعبرا عن ارادة الامة الايطالية . وكان الغرض من الحكومات الجديدة مجد هذه الدول الصغيرة أو الاقاليم لاحكمها ، ولهذا كانت مهمتها محدودة بالضرورة ، فالحكومة المشروعة القديمة قد زالت بسبب ترك السلطة تركا جعلته الحوادث السياسية نهائياً ، وكذلك الدول القديمة قد زالت من الوجهة الدستورية بحكم انضمامها الى البييمون اى دخلت ضمن النظام القانوني لدولة البييمون من الناحية الدولية بعد الاعتراف الدولي بمملكة ايطاليا داخل حدودها الجديدة .

مركز هذه الحكومات

فما هو اذن مركز هذه الحكومات خلال الوقت الذي اقضى بين زوال الحكومة المشروعة والانضمام الى البييمون ؟ لقد قال « رانييتي » Ranelletti ان هذه الحكومات

كانت على الاقل ، حكومات محلية خلال تدخل المندوبين السامين لملك « البييمون » ولكن هذا الرأي يصطدم باعتراضات خطيرة ، فهناك الواقع أولا ، فالملك فكتور عمانويل لم يقبل الدكتاتورية في « توسكانا » ولكنه قبل ان يحمي الدولة سياسيا وهذا يدل على أن دولة تسكانا بقيت مستمرة حتى في نظر البييمون بعد نهاية مهمة الوزير « بونكو مبانى » الذى أعلن انتهاء حماية الدولة وانتقال السيطرة الى مجلس الوزراء لمزاولتها

ولقد رأينا في ايطاليا الوسطى مندوبين سامين آخرين لملك البييمون يسلمون السلطة للشعب . واذن كان هناك فترة استمرار في حياة الدولة ، وحتى أيام عمل المندوبين السامين لا يمكن اعتبار هذه الدولة قد زالت ، ومن المبادئ التى قل نزاعها ان أى تغيير ، حتى لو كان جوهريا ، يطرأ على حكومة الدولة لا يمس بآية حال الشخصية الدولية للدولة . ولقد أيقن الدول الاجنبية باستمرار الدول الايطالية القديمة وبدوام شخصيتها ، حتى لقد رأينا الساسة يرسمون في مقدمات صلح « فيلا فرانكا » (١٢ يولييه سنة ١٨٥٩ مادة ١ - ٢) دولة عهدية استقلالية (Confédération) تكون الدول الايطالية القديمة اعضاء فيها ، واذا كان صحيحا ان مقدمات ذلك الصلح لا تلى الا النمسا وفرنسا فيما يتعلق بهذه الدولة العهدية الايطالية الا ان كثيرا من الدول الغربية كانت تعطف على هذه الفكرة . فضلا عن هذا فان المادة الخامسة من المقدمات المذكورة قد أشارت الى فرض عودة الملوك الذين تنازلوا عن عروشهم والوفقات والامراء ، وهذا هو ما حصل ملك « سردينيا » على ان يسحب حكمه من تلك الامارات والممالك والدوقيات ، ولما عقدت معاهدة تورينو بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٨٥٩ عقب صلح « فيلا فرانكا » نص فيها على اقرار المعاهدات التى تعقد بين « سردينيا » والنمسا وسريانها على الاراضى التى ضمت حديثا الى جلالة ملك سردينيا (مادة ١٧) وهذه الاراضى لم تكن فى ذلك الحين غير « لمبارديا » « معاهدات البييمون » لم تكن تسرى على اراضى دول اخرى حتى ذلك الحين . واذن كانت هذه الدول مستقلة تماما ، رغما من أن ارادة شعوبها قد شابت هذا الاستقلال بطريقة غير مباشرة .

لقد كانت هذه الدول شخصيات دولية تستسفر عمالا سياسيين وتبرم معاهدات ، وفي ١٠ أغسطس سنة ١٨٥٩ تم إبرام معاهدة تحالف بين دولتي تسكانا ومودين في سبيل الاحتفاظ بحريتهما واستقلالهما والدفاع عنهما ضد اعتداءات اسرة « لورين » . وقد اباحت هذه المحالفة انضمام دول أخرى الى تسكانا ومودين مادامت في موقفهما . ولقد انضم الى هذا التحالف كل من دولة « بارس » و « بولونيا »

كانت هذه هي الحالة في ايطاليا فكيف تحققت مشروعية هذه الحكومات المؤقتة التي لم تكن تابعة للنظام القانوني في البييمون على ما ترى ، ولم تكن خاضعة أيضا للنظام القانوني القديم للدولة التي عملوا مع ذلك لحسابها ؟

ان ما نراه في هذه الحالة هو الاعتماد على الضرورة التي تفرض الواقع في بعض الظروف كأنه حق ، حتى ينتهي به الامر الى ان يكون حقاً . والمراد هنا تلك الضرورة التي تتطور بسرعة وتخلق الحوادث وتنمو معها . فهي إذن الضرورة التي تبدأ أولا بخلق عدم ملائمة الحكومات المشروعة ، ثم ينتهي بها الامر الى حملها على إخلاء مكانها ، وهنا ترى نبثاً جديداً هو ضرورة أخرى الغرض منها ملائمة ذلك الفراغ . فمن لواجب إذن ان تحمل أية حكومة في الحل الشاغر . ولكن العوامل السياسية التي جردت الحكومات القديمة من سلطانها لا تسمح بأن تكون الحكومات الجديدة مجرد حكومة لا وظيفة لها غير المحافظة على النظام ، ذلك بان هناك مهمة خاصة تفرض على الحكومة الجديدة ومن شأنها أن تحدد طبيعة هذه الحكومة والغرض منها ، ونعني بذلك مهمة وضع تصريح حاسم بكيان الدولة والعمل وفاق هذا التصريح .

ان الواقع التاريخي هو الذي يخلق على الدولة ارادة ويرسم لها خطتها العملية ، مما لم يكن في مقدور الحكومات القديمة تحقيقهما . فمن الواجب إذن قيام أعضاء جدد لتكوين ارادة الدولة واعلانها وتنفيذها وهكذا كانت الوظيفة الضرورية لحكومات ايطاليا المؤقتة . ولقد وجد مبرر المشروعية في هذا التكوين .

في روسيا

واذا نحن انتقلنا الآن الى ميدان الحوادث القرية رأينا أن تغير نظام روسيا قد بدأ بعمل نظامي قانوني ، وان كان قد أثار شيئا من النزاع .
فالقيصر يقول بعد ان ذكر في وثيقة تنازله عن العرش الرقيمة ١٥ مارس سنة ١٩١٧ « الاضطرابات الشعبية الداخلية التي هددت بردود فعل مشثومة بالنسبة لاستمرار الحرب » صرح بما يأتي :

« لقد رأينا من الواجب على ضميرنا أن نسهل لشعبنا تحقيق اتحاد وثيق ، وحشد جميع القوات الشعبية في سبيل التعجيل بالنصر ، وأن تتنازل بالاتفاق مع مجلس الدوما عن عرش الامبراطورية الروسية ، وأن نستقيل من السلطة العليا . ولما كنا لانريد أن نفصل عن ابننا المحبوب فقد حصرنا ارثنا في شقيقنا الفراندوق الكسندروفتش وقد أوصينا لاخيـنا بحق ادارة أعمال الدولة كلها دون مطعن أو اعتراض ، بالاتفاق مع نواب الشعب في النظم التشريعية التي تشكل وفاق القواعد التي يضعونها بعد ان يقسموا على احترام كل ذلك الايمان المغلظة المصونة »

(راجع نشرة القوانين والمراسيم الرسمية الصادرة في ٦ مارس سنة ١٩١٧ رقم

٥٤ مادة ٣٤ . Bulletin des lois et décrets du Gouvernement Russe

ان هذا التنازل صحيح بذاته ، ولكن هناك من الكتاب من ينازعون في قيمته من ناحية تنازل القيصر بالاصالة عن نفسه وبالنيابة عن ابنه ، لان القوانين الاساسية الروسية لا تبيح التنازل نيابة عن وارث من بين الورثة الذين علي رأسهم ولي العهد . (راجع

Grosky - la chute de la monarchie Russe - Jvanovsky - le droit public russe - Kazan 1908 et Kourkounoff - le droit public russe - les articles 37 et 53 des lois fondamentales (codifiées le 28 avril 1906)

واذا كان الامر كذلك بالنسبة لولي العهد فاماذا يكون بالنسبة لقبول الفراندوق

ميخائيل المعلق على شرط ؟ إن هذا الامير الذى أراد القيصر أن يكون خليفته قد قال : « ولما كنت قد تشبعت بفكرة واحدة تشبع بها الشعب جميعاً وهى إحلال خير وطننا العزيز فى المكان الارفع من مستوى كل خير سواه ، فقد اعتزمت عزماً أكيداً أن أقبل السلطة العليا فى الحالة الوحيدة التى يكون وضع يدي على هذه السلطة هو بإرادة شعبنا العظيم الذى له الحق وحده عن طريق انتخاب قوى لجمعية وطنية فى أن يحدد شكل الحكومة الجديدة والقوانين الاساسية الجديدة للإمبراطورية الروسية » « فبناء عليه واعتماداً على بركة الله القادر القهار ، أسأل جميع رعايا الدولة أن يخضعوا للحكومة المؤقتة المتولدة عن اقتراح مجلس الدوما (البرلمان الروسى) والنحول لها مطلق السلطان الى أن تلتئم الجمعية التأسيسية التى ستدعى للاجتماع فى أقرب أجل ممكن على قاعدة الاقتراع العام المباشر المتساوى السرى لى تقرر شكل الحكومة ، معربة بذلك عن ارادة الامة » (مجموعة القوانين والمراسيم الحكومية رقم ٥٤ مادة (٣٤٥)

ومن هنا نجد أن صحة هذا القبول يتوقف على صحة تنازل ١٥ مارس ، فذا سلمنا قانوناً بأن للقيصر أن ينقل سلطانه لأخيه فان لهذا الأخير اذا ما قبل وصار امبراطوراً هو الآخر قانوناً — مادامت الارادة الخاصة هى القانون — ان يكيف ارادة الشعب كما يشاء ، واذن تكون الحكومة المؤقتة مشروعة ، ولا سيما اذا راعينا أن وثيقة قبول الغراندوق حررت بالاشتراك مع مجلس الدوما ، وان الغراندوق الذى صار امبراطوراً بإرادة أخيه يقر بأن السلطة العليا تمثلها الحكومة المؤقتة الى أن تجتمع الجمعية التأسيسية .

أما اذا رأينا ان ليس للقيصر أن يغير فى نظام وراثته العرش ، وأن تنازله كان من الضرورى أن يؤدى بالتناج الامبراطورى الى ابنه ، فقد وجب أن نرى أن ليس للغراندوق أن يقبل أو يرفض ، ولا أن يشترط فيما ليس له فيه حق ، واذن تكون الامبراطورية المطلقة مستمرة فى شكلها رغماً من أن صاحب الحق فى التاج لم يكن قادراً على أن يضعه فوق رأسه ، وان الحكومة المؤقتة لم تكن إلا حكومة فعلية اختارها مجلس الدوما . وسقوط الامبراطورية قانوناً لم يكن إذن من تاريخ تنازل القيصر ،

ولا من تاريخ وثيقة الفراندوق ميخائيل ، ولا يمكن أن يكون تاريخ هذا السقوط إلا منذ اليوم الذى تعذر فيه وجود وارث . والاقبال الذى أحدثه البلاشفة يوم ٧ نوفمبر سنة ١٩١٧ وقضى على الحكومة المؤقتة التى ترأسها « رنسكى » لا يمكن أن تكون الا حكومة فعلية أخرى .

فى المانيا

ويلوح لنا أيضا أن التغييرات الدستورية ، الاخيرة التى وقعت فى المانيا قد بدأت هى الاخرى باعمال مشروعة ، أى أنها تولدت عن تلك الثورات السياسية التى تمت داخل نطاق تطور قانونى . فى المرسوم الصادر فى نوفمبر سنة ١٩١٨ والذى أعلن به الامبراطور تعديلات دستورية قد وجدناه يقول : « ان نظاما جديداً يسرى منذ الان لينقل الى الشعب حقوق الامبراطورية الاساسية » ولقد جاء هذا العمل بمثابة آخر محاولة لاقاذا المملكة التى أتلفتها حوادث الحرب ، إذ ترك للشعب حق اقتراح تطور دستورى ، ولكن هذا الحق قد ضاع بعدامضاء عقد الهدنة فى ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ وبعد التجاء الامبراطور وولى العهد الى هولندا .

وفى ٩ نوفمبر ، عندما أعلن الامير « مكس ده باد » Max de Bade تنازل الامبراطور عن العرش ، حانت لحظة تردد ، فقد قال المستشار الامبراطورى فى بيانه « لقد قرر الامبراطور الملك أن يتنازل ، وسيتبقى المستشار فى وظيفته يؤدى عمله الى أن تسوى المسائل المتعلقة بتنازل الامبراطور وتنحى ولى العهد عن عرش الامبراطورية الالمانية وبروسيا وقيام مجلس وصاية » . ولكن من الممكن أن نشك فى أن اعلان المستشار يقوم مقام تنازل صحيح ، ولهذا فان التنازل لم يتم إلا بامضاء الوثيقتين فى « امروينجن » بتاريخ ٢٨ نوفمبر فلقد صرح غليوم الثانى : « بهذا أتنحى الى الابد عن حقوق فى تاج بروسيا ، وحقوق المرتبطة بتلك الحقوق وهى الخاصة بالتاج الامبراطورى الالمانى » . ولقد أمضى ولى العهد تصريحاً مماثلاً لذلك . فبند ٢٨ نوفمبر زالت مملكة بروسيا زوالا قانونيا ، وزالت بزوالها الامبراطورية الالمانية . ولقد

دعا خلو العرش Interregnum إلى قيام حكومة فعلية على التناسيع دون أن تستقر طويلا .

ولقد ازداد الاضطراب على أثر الثورات التي اندلعت في دول ولايات خاصة نذكر من بينها ثورة البايفير بنوع خاص ، فهي لم تؤد فقط الى عزل الملك لويس الثاني وإنما أدت الى الخلاص من أسرة « ويتلسباخ » Wittelsbach وإقامة حكومة اشتراكية .

وفي ٦ نوفمبر سنة ١٩١٩ انعقدت الجمعية الوطنية في ويمار Weimar وبهذا نستطيع أن نصل بين ما انقطع من القانون العام الالماني ، حيث وافقت الجمعية على الدستور الالماني في ١٣ يولييه ، وهو الدستور الذي ارتبط بدستور ١٦ ابريل سنة ١٨٧١ وحل محله ، وهكذا استمرت الدولة المهدية Etat fédéral وأتما في صورة جديدة حيث نصت المادة الاولى على الجمهورية في الرشح الالماني .

Das deutsche Reich ist eine Republik . (la Prusse est une République et fait partie de l'Empire allemand

ولقد كان من الواجب ان تطابق دساتير الدول الاخرى الدستور المهدى الجديد Fédérale ، ولذلك فقد قرأنا في مقدمة الدستور البروسى الصادر في ٣ نوفمبر سنة ١٩٣٠ ما يأتى

« إن الشعب البروسى المائل في جمعيته الوطنية التأسيسية قد خول نفسه هذا الدستور المنشور بهذه الوثيقة » ولقد نصت المادة الاولى على أن « بروسيا جمهورية وهي جزء من الامبراطورية الالمانية »

في امبراطورية هبسبورج

أما بالنسبة لامبراطورية هبسبورج فيجب أن نميز بين الدولتين اللتين تكونت منهما .

في النمسا

لقد أصدر الامبراطور شارل الرابع بتاريخ أكتوبر سنة ١٩١٨ بيانا مشروعا

وجهه « الى شعوبه النموسوية الامينة » ولكن مظاهر عدم المشروعية قد بدأت منذ هذا التاريخ .

لقد قال الامبراطور في بيانه « إذن من الواجب الشروع بلا ابطاء في تنظيم الوطن على قواعد طبيعية مكينة » . ولقد لاحظ الامبراطور أنه بامضاء هذا البيان يعترف بأن القواعد التي يقوم عليها « الوطن الآن ليست متينة ولا طبيعية » ولذلك اعقب هذا البيان حركات مركزية على الفور من صدوره .

ولقد تألفت « لجان » كان غرضها المفضوح تكوين أمم بمعزل عن النمسا ، اذ تلا المنسيور « كوروزيك » Korosec رئيس النادي اليوجوسلافى في مجلس نواب النمسا باسم نواب الشعب السلوفينى والكرواينى والصربى تصريحاً طلب فيه الى جانب حق هذا الشعب المتحد في الحياة كافة حقه أيضاً في تقرير مصيره وفي استدعائه ليعلم ذلك رسمياً في مواجهة مؤتمر السلام .

وكذلك احتشد النواب البولونيون في مجلسهم القومى وأبوا أن يعترفوا بأن « فينا » عاصمة لهم وسافروا الى فارسوفيا .

ورأينا أيضاً مجلساً قومياً لرومانيي « بوكوفينا » (Bukovine) وترنسلفيانيا (Transilvanie) ومجلساً لأهالى البوسنة والمهرسك .

أما في براج فقد ولدت دولة تشيكوسلوفاكيا ونظمت واتجهت في سبيل الجمهورية ولقد امتد سلطانها على سكان بوهيميا ومورافيا وسيليزيا وتاترا ، وأخذت بسرعة شكل دولة نظامية ، وصار لها حكومة ، وكان لها نواة جيش ، لانها كانت أمة محاربة وقد جاء اعتزال الامبراطور الملك في نوفمبر سنة ١٩١٨ معجلاً لوقوع الحوادث المركزية التي وجدت نظامها واستقلالها الذاتى في الحكومات الفعلية المؤقتة ولقد رمت أغلب هذه الحكومات إلى تكوين دول جديدة اعترف بها القانون الدولى شيئاً فشيئاً فيما بعد ذلك

أما فيما يتعلق بأقاليم النمسا القديمة فقد وجدنا الدستور العهدى الصادر في أول اكتوبر سنة ١٩١٩ بعد إقرار الجمعية الوطنية عليه بنص في مادته الأولى بقوله :

« النمسا جمهورية ديمقراطية وحقها مستمد من الشعب »
وهذا هو النص الذي تأسس عليه القانون العام الجديد في النمسا .

في المجرة Hongrie

وأما في المجر فإن « وكرليه » أعلن انفصالها عن النمسا في ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ ، وفي ٢١ وافق برلمان بودابست على قانون الاستقلال ورسم بزوال المملكة النمساوية المجرية ، وبعد ذلك بقليل أعلن كارولى الجمهورية بعد إذ أحله الامبراطور من يمين الطاعة له ، ولكن حكومته اضطرت فيما بعد إلى أن تلتقي الزمام إلى حكومة بيلاكون ، (حكومة الأسابيع الحمراء) من ٢١ مارس إلى ٤ أغسطس سنة ١٩٣٩) ولكنها لم تلبث أن حلت محلها حكومة « هورتى » . حيث أطلق على نفسه وصى المملكة ، وبعد جهود شاقة أقام حكومة برلمانية .

ومن الواجب أن نذكر بمناسبة هذه الحوادث أن « المجر » كانت متمتعة بالشخصية الدولية منذ سنة ١٨٦٧ . لقد كانت المجر في بادئ الأمر إقليماً كيوهيمياً ولكنها أصبحت بعد الاتفاق الذى أحدث الازدواج دولة لها برلمانها ، لها أن تدير بعض أعمال ، ولها ملكها وهو ملك النمسا ، فبيان ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ هو الذى حل هذا الازدواج أو الاتحاد الفعلى ، ومن الممكن هنا أن تتساءل هل العقد ذو الطرفين يتحل بمشئ طرف واحد ؟ ولكن أمضاء المجر على معاهدة « سان جرمان أن فى » فى ١٩ سبتمبر سنة ١٩١٩ قد جاء بمثابة اقرار بزوال المملكة المزدوجة .

أما فيما يتعلق بشكل الحكومة فمن الممكن أن تتساءل هل التحلل من يمين الطاعة للامبراطور يمكن أن يكون اعلاناً عن ارادة التنازل ؟ الجواب لا . ولما كان الملك شارل قد توج ملكاً على المجر وفاق الطقوس القانونية ، فإن التتويج يبقى صحيحاً بموجب هذا القانون إلى أن يعلن الملك تنازله ، ويقبله البرلمان .

الفصل الثانى

فى الحكومة الفعلية

ومشروعاتها فى القانون الدولى

لقد درسنا الحكومات الفعلية حتى الآن تلقاء حق الدولة . فالمسألة إذن كانت خاصة بالنظام الداخلى بما أن الحكومة الفعلية تمثل أزمة تطرأ على حق الدولة . ولكن هذا الحق لا يكتفى اذا ما تعلق الموضوع بطلب المشروعية الدولية . ولذلك يجب أن تلجأ الى حق الدول . وفى هذا الكفاية لاقتناعنا بأن المشروعتين ، مشروعية القانون الداخلى ، ومشروعية القانون الدولى مستقلتان عن بعضهما . بحيث ان الواحدة لا تستطيع أن تؤثر فى الاخرى . فلا شئ يمنع إذن من أن تجهل الدول الاجنبية وجود حكومة متينة الدائم والأركان قوية البنيان مؤدية واجباتها فى انتظام تام منذ زمن بعيد ، كما انه لا شئ يحول دون الفرض المناقض لهذا .

معنى الحكومة والاعتراف بها

ليست الحكومة فى رأى القانون الدولى غير الوسيلة الضرورية لامكان وجود علاقات بين الدول ، وإذن فكل حكومة تقوم لتكون عضواً مختصاً بإعلان إرادة الدولة وتنفيذها تلقاء الدول الاخرى ، والدول تفرض هذا الاختصاص فرضاً قانونياً ولهذا فانها تعودت أن تتبادل الاخطار بكل تغيير يطرأ على الحكومة أو على شكلها أو على الاشخاص الذين يزاولون السلطان الاعلى . ومن الجائز للدولة أن يكون لديها من الاسباب ما يحتملها على أن ترى أن حكومة جديدة نظامية تماماً من الناحية الدستورية ليست أهلاً لان تقطع عهود الدولة وتبر بها . ولذلك يجوز لها فى هذه الحالة أن ترفض الاعتراف بها ، بينما لها أن تمنح هذا الاعتراف لحكومة فعلية لم تثبت مشروعاتها الداخلية ، مع أن الحكومة الفعلية فى رأى القانون الدولى هى تلك

التي لم يعترف بها ، وهي كذلك بالنسبة للدول التي لم تعترف بها دون سواهم . وإذن من الممكن أن تكون الحكومة في وقت واحد فعلية ومشروعة مهما كان مركزها الدستوري ، ومن أجل ذلك رأينا حكومة السوفييت مثلاً حكومة فعلية في نظر فرنسا وقانونية في نظر إيطاليا .

الفرق بين الاعتراف بالحكومة

والاعتراف بالدولة

لقد رأينا فيما تقدم أن تأليف الحكومة الجديدة قد يجيء في الوقت الذي تكون فيه الدولة الجديدة ، ومع ذلك فإن الاعتراف بالدولة له معنى يختلف عن الاعتراف بالحكومة ، فالاعتراف بالدولة يخولها شخصيه دولية ، أي يمنحها صفة عضو قانوني في جماعة الدول ولو إزاء الدول المعترفة بها . ولكن الاعتراف بتغيير في الحكومة لا يخلق جديداً في الدائرة الدولية ، إذ لا يتطرق الشك الى استمرار الدولة على أنها دولة رغمًا من التغييرات الجوهرية التي تتناول الدستور الداخلي . (راجع جروسيسوس Grotius : De Jure belli ac pacis T 2 Chap IX: para 81

وإذا كان من الجائز متازعة هذه النظرية . فقد تجد مقررًا أن من الضروري وجود حكومة لكل دولة دون تعيين شكلها .

فالاعتراف الدولي بهذه التغييرات ليس إلا إثبات حالة ، ولا معنى له إلا لتحديد السلطات الجديدة التي تنمى بها الدولة علاقاتها مع الدول ، ومن الأفضل في هذه الحالة أن لا تتكلم بصدد المشروعية لأنها أمر يتعلق خاصة بالنظام الداخلي ، إذ ليس مسموحاً لأية دولة أن تصدر حكماً على مشروعية التغييرات التي تتم في دولة أجنبية . لان الحكومات الأجنبية إذا طلبت من الحكومة الفعلية سند مشروعيتها كان ذلك تدخلاً منها في أعمالها الداخلية ، إذ تدخلها يتناول موضوع دستور الحكومة ، وهذا من المسائل التي استبعدها القانون الدولي استبعاداً تاماً من بين أسباب التدخل . « راجع المسيو لارنود Larnaude على الخصوص في المجلة العامة للقانون الدولي العام سنة ١٩٢١ ص ٤٩٧ »

فالتبرير الاجنبي لقيام حكومة لا يمكن أن يفهم إلا بمعنى ان الدول الاجنبية لا تجدد في قيام الحكومة عاتقا يعوق استمرار العلاقات السابقة، ويترتب على ذلك ان عدم الاعتراف بالحكومة ليس معناه إنكار شخصية الدولة. ولذلك لا يؤدي عدم الاعتراف بالحكومة إلى زعزعة استقرار الدولة. وإنما الدول ترفض بذلك أن تقوم علاقات رسمية ولا سيما العلاقات الدبلوماسية.

هل هناك قاعدة للاعتراف ورفضه ؟

ومتى علم ذلك وجب القول بان ليس في القانون الدولي قاعدة عامة تحكم على الدول الاعتراف بحكومة متى توافرت فيها شروط معينة أى ليس من قاعدة عامة تحكم استمرار العلاقات السابقة مع دولة أقلت حكومة في داخلها على صواب معينة ، وكذلك العكس ليس موجوداً . إذ ليس في القانون الدولي قاعدة تحكم رفض الاعتراف بحكومة إذا توافرت فيها شروط معينة أو قامت حولها ظروف خاصة ولكن ليس معنى هذا اننا ننفي احتمال قيام هذه القاعدة الخاصة عند ما يكون الغرض من الاعتراف بالحكومة عقد اتفاقات وتعهدات معينة .

من الممكن في القانون الوضعي تحميم شكل خاص للحكومة ، أو رفض الاعتراف دوليا بشكل خاص للحكومة ، ولكن بما لا شك فيه أن هذا المنع أو ذلك التحميم لا ينسجم والمبادئ المنطقية التي تتطلب من كل حكومة أن تكون حرة في أن تخضع على نفسها شكل الحكومة التي تراها موافقا لها ، ولكن من المعلوم أن كل شيء في الوجود ليس منطقياً ولا معقولاً ، وأن كل شيء في القانون الوضعي ليس عدلاً ولا حقاً .

وما دام استقلال الدول وحريتها لا يصادان بمعااهدة مطلقاً لانها حق طبيعي فمن الجائز دائماً بأي وثيقة خاصة أو معاهدة معينة أن تتنازل الدولة عن حريتها إذا لم ترض أن تطبق قواعد القانون الدولي عليها واحترمت ذاتها ، واهانت كرامتها ، ونزلت بأيديها إلى مرتبة ثانوية ، ولقد يمكن لدولة ما أيضاً أن تتعهد لدول أخرى بأن لا تغير نظامها القائم دون قبول هذه الدول ، وهذا هو الواقع في أغلب الاحيان داخل نطاق الدول العهدية المركزية *Fédération* والعهدية الاستقلالية *Confédération*

Confédération حيث الدول الثانوية تتنازل للحكومة المركزية عن سيادتها أو بعض سيادتها وبخاصة الحرية والمالية ، كما يمكن أن تتعهد أى دولة للدول الأخرى بأن لا تدخل فى بلادها شكلاً حكومياً خاصاً كالجمهورية مثلاً . أو أن لا تحل على رأس حكومتها أسرات أو أشخاص معينين

ولقد قال المسيو براديه - فونديريه Pardier-Fondéré فى كتابه عن القانون

الدولى *Traité de droit international public eur opéen et americain*

« طبعة سنة ١٨٨٥ جزء أول ص ٥٦٦ » : ونجد فى الاحيان ضمن التاريخ معاهدات تلتزم بها أمة أن تحتفظ بشكل معين من أشكال الحكومات مع خضوعها إلى تدخل أجنبى والتسليم به إذا لم تبق أمينة على الالتزام الذى عقده كالتعهد أن دولة أو عدة دول تعمد أميراً ان تضمن له مملكته ضد قيام ثورة وتلتزم بأن تتدخل لمصلحته .. وهذه المعاهدات باطلة لأن حق الاستقلال « لا يجوز النزول عنه ولا يستط بعضى المدة الطويلة » ولكن الشراح الذين ساموا بهذا الرأى قد استثنوا الحالة التى تنزل فيها الدولة بارادتها عن سلطانها للدولة أجنبية بموجب أى تعهد ، لأن أى معاهدة مهما كانت تنزل الاستقلال عن مكاته إلى مكانة التبعية المتفاوتة فى درجتها .

وهكذا رأينا مارتنس فى كتابه (الوجيز فى القانون الدولى العصرى لاوروبا جزء ٣ فصل ٢ فقرة ٧٤) ، بعد أن اعترف بان لكل جماعة الحرية فى أن تهت نفسها الدستور الذى تريده « وأن تغير مشيئتها يقول : « من الواجب أن نسلم بان هناك أحوالاً يمكن فيها للأمم أجنبية أن تعارض هذه التغيرات على أنها تناقض حقوقاً سبق أن خولتها بصفة خاصة » أما كلوبر Klüber فيقول فى كتابه : *Droit des gens Moderne de l' Europe* « القانون الدولى العصرى لاوروبا فقرة ٥١ » . أن الدولة حرة أيضاً فى وضع دستورها الذى تشاء تغييره كما ترى وليس لأية دولة أن تتدخل فى عمل كهذا ، « إلا اذا كان من أجل حق قد اكتسبته بسبب صحيح »

وأما ويتون Veathon فيقول فى كتابه *Elément de droit international 1858*

« فى القانون الدولى جزء ٢ فصل أول فقرة ١٢ و ١٤ » . ليس لاي دولة أجنبية

الحق في أن تعترض على مزاوله دولة حقها في وضع دستورها كما تشاء وتغييره كما تشاء، وفي اختيار رئيسها الأعلى، اللهم إلا إذا استند هذا التدخل الى معاهدة خاصة. «
فاذا كانت الدولة قد أقامت حكومتها وفاق وعدها فلا محل لتردد الدول الاخرى في الاعتراف بها، أما اذا كانت قد أقامت حكومة على تقيض ما وعدت به الدول الاخرى والتزمت به بموجب معاهدة، فان للدول الحق في رفض الاعتراف بها ومن الجائز أيضاً أن عددا من الدول يتفق فيما بينه على أن لا يعترف بحكومة اتخذت شكلاً خاصاً، كالحكومات التي تولدت مثلاً عن ثورة.

وهذا ما حدث تماماً في بعض بلاد أمريكا الجنوبية. وكان هذا أثراً من آثار النظرية التي أسموها نظرية توبار Doct ine de Tobar
كان المسيو توبار وزيراً لخارجية جمهورية خط الاستواء الأمريكية. ولقد اقترح حلاً لوضع حد للحروب الأهلية التي تجتاح بعض نواح من أمريكا، وذلك عن طريق التزام بعض الدول بالتدخل.

وفعلوا قد رأينا «كوستاريكا» و«جواتمالا» و«وهندوراس» و«نيكارجوا» و«سالفادور» قد نصوا في المادة الاولى من الاتفاقية الملحقة بمعاهدة الصلح العام والصدقة المعقودة بواشنطن في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٠٧ على ما يأتي: «ان حكومات الاطراف السامية الموقعة على هذا العقد لا يعترفن بأية حكومة تقوم في أية جمهورية من الجمهوريات الخمس عقب انقلاب ما، ولا بأي ثورة ضد حكومة معترف بها، مادامت الهيئة التشريعية التي اختارتها الامة في حرية لم تنظم البلاد في الشكل الدستوري»

ومن جهة أخرى فان الرئيس ولسن قد صرح في اليوم التالي لانتخابه رئيساً للولايات المتحدة بان سياسته فيما يتعلق بعلاقات الولايات المتحدة مع أمريكا اللاتينية ستبقى على الخصوص سياسة «صدقة للذين يعرفون المحافظة على البقاء في حدود القوانين الدستورية»

فما قيمه هذا التصريح ؟

ان هذا التصريح من جانب واحد، أى أنه لا يلزم غير الدولة أو الحكومة التي

صرحت به ، فهو لا يهم القانون الدولي ككل تصريح من جانب واحد الا بمغزاه السياسي ، فليس جديد يمكنه أن يصدر تصريحاً مناقضاً له ، ومع ذلك فليس هناك ما تتجلى معه الوسائل التنفيذية المترتبة على توزيع صداقة الرئيس ، ولقد يكون هناك محل للظن بأن الحكومات التي تتخطى حدود القوانين الدستورية لا يعترف بها ، ولكن ربما كان المستر ولسن لا يريد أن يذهب الى هذا الحد ، إذ من الممكن أن تقوم علاقات سياسية بين دولة وأخرى لا تبلغ الصداقة بينهما مبلغاً كبيراً ، بل قد تكون صداقتها متزعزعة . وقصارى القول أننا نرى أن ليس هنا محل لأن نفسر هذا التصريح إلا بأنه نصيحة سياسية تبذلها دولة قوية تتمتع بثقة عظيمة في العالم لدولة أخرى أو لعدة دول أخرى يطيقون أن يصدر هذا التصريح من رئيس حكومة أجنبية سمح لنفسه بأن يقف موقف الواعظ والمرشد والمهدد في آن واحد . أما فيما يتعلق بالمعاهدة التي أمضتها الجمهوريات الخمس فليس لها قيمة القانون الا فيما بينهم ، أما باقى الحكومات فلها تمام الحرية ، ولذلك كان الامر بالنسبة للمعاهدات التي أمضيت بعد الحرب العظمي بين بعض الدول الجديدة فيما يتعلق بمقاومة بعض الاسرار للجلوس على العرش في أوروبا كأمر الاتفاقات التي عقدت بين دولة الصرب والسوفين والكروات وبين تشيكوسلوفاكيا ، وكذلك بين ايطاليا وصربيا بخصوص عودة أسرة هابسبورج (راجع معاهدة رابلو Rapallo ١٢ نوفمبر سنة ١٩١٩ المبرمة بروما في ٢ فبراير سنة ١٩٢٠)

ويمكن من هذه الناحية أيضاً أن ننظر إلى المعاهدات التي اعترفت بدولة جديدة في شكل خاص ، وإذا أردنا أن نضرب مثلاً فهناك معاهدة برلين الرقيمة ١٣ يوليه سنة ١٨٧٨ مادة أولى فهي معاهدة أعلنت إنشاء بلغاريا امارة ولذلك فإن فرديناند عند مانادى بيلغاريا دولة مستقلة قد أضاف الى اعلان الاستقلال (تيرانوفو Tiranovo في ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٠٨) قوله :

« واعتقادى وطيد بأن هذا العمل سيحوز موافقة الدول العظمى » ولقد أقرت الدول هذا العمل باعتراضات متتالية ، وكذلك كان الشأن فيما يتعلق بصربيا . ومن الواجب أن نلاحظ أن قيمة هذه التغييرات التي اقتضرت تقريباً على لقب ممثل

السلطة العليا قد تناولت أيضاً قطع العلاقات التي لا تزال تربط هذه الدول بتركيا .
فمن الجائز إذن أن يفرض القانون الوضعي على الدول الاعتراف بالحكومة
ويحتم عليها الكف عنه ، ومن الجائز للقانون الوضعي المترتب على معاهدات أن
يفرض أعمالاً أو يحتم أعمالاً بالنسبة لبعض الحكومات ، ولكن التزاماً كهذا لا يتعدى
أثره طرفي المتعاقدين

الاستمرار والاستقرار

اعتباران سابقان على الاعتراف

وإذا ما استثنينا هذه الحالة كانت الحرية ، ولكن بما أن الحرية ليست هي
الشهوة ، فإن الدول لا تستطيع أن تقبل منح الاعتراف بحكومة جديدة ، أو أن ترفض
هذا المنح إلا بعد أن تتمحص اعتبارات على جانب عظيم من التعقيد .
فأول تقدير للدول التي تمنح الاعتراف هو ذلك الذي يمس الواقع ، وهو تقدير
يسبق دائماً كل قرار ، حيث لا نجد حكومة على استعداد للاعتراف قبل التأكد
من انطواء التغيير على عمل ناجز انتهى إلى استقرار . فاعتراف سابق على ذلك
لا يكون في الوقت نفسه مهيناً للدولة التي لا تزال الحكومة القديمة تحتفظ بسلطانها
أو ببعض سلطانها عليها . فإذا كانت الحكومة القديمة قد هوجمت ، وإذا قامت
سلطة أخرى تنازعها البقاء ، فمن الواجب تمكينها من الزمن الذي يساعدها على
الدفاع عن نفسها والتغلب على خصمها . أما إذا انضح عجزها ، وتبجلى انتصار
الحكومة الجديدة عليها واستقر ، كان في الوسم طرح موضوع الاعتراف
ومناقشته .

ان الظروف التي تؤدي إلى استتباب الامر للحكومة جديدة ، والوقائع التي
يستظهر بها استقرارها لا يمكن إحصاؤها وعدها ، لا اختلافها وتنوعها ، وفي الوسم
أن نقول مع الميسو (ب . كوستا) Podesta Costa : ماضئته مقال « القواعد المتبعة .
لا اعتراف الدول الاجنبية بحكومة فعلية » الذي نشره في المجلة العامة للقانون الدولي .

العام Revue générale de d. int public 1929 p 53 « ان هناك سلطة ناجزة حيث يوجد شخص أو لجنة أو جمعية يطيعها سكان أرض محدودة ويحترمون أوامرها وينفذونها ، ولو على الاقل من ناحية ضريبة الدم (L' impot du sang) وغيرها من الضرائب والمكوس على أنه ليس من السهل دائماً الحكم على هذه الطاعة بانها عامة ومستمرة أما من حيث التعميم فلا يقصد به انتهاء المقاومة في جميع أراضي الدولة ، اذ لكل حكومة جديدة مذبحتها . وأما من ناحية الاستمرار ، فان من اليهود ما يجتمع لمقاومتها ، ولكن من الواجب أن لاتصل هذه المقاومة الى فل شيمة الحكومة الجديدة »

ولقد بحثوا في بعض الاحيان عما اذا كانت الحكومة الجديدة تحتل العاصمة أم لا ، لان من المؤكد أن حكومة تكره على ان تكون يعيدة عن مركزها فهي حكومة على جانب كبير من الضعف . ولقد تغالى « كافور » Cavour عند ما زعم أن نزوح « فرانسوا الثاني » عن نابولي يفيد أنه تنحى عن التاج ونزل عن العرش . ولكنه قال قولة الحق عندما اعلن الدول الاجنبية أن زعزعة حكومة تترتب على فقدان نصف الدولة وعدم خضوع الاهالى لها في النصف الثاني (راجع تلغراف كافور الرقيم ٢٥ يوليه سنة ١٨٦٠ الى المريكز سولى Sanli بيطرسبرج) فاستقرار مزاولة السلطة وتحقيق العمل هما الدليلان على الطبيعة الانجازية لقيام الحكومة الفعلية ، فاذا ما لاحظت الدول ذلك كان عليها أن تعترف باصدار الاعتراف ويلوح من جهة أخرى أن العرف الدبلوماسى لا يدع مجالاً للشك من هذه الناحية ، رغما من أن تفسير الاعمال لا يؤدي حتماً الى التفرقة دائماً بين ما هو صادر عن عقيدة قانونية وما هو صادر عن لياقة أو احساس سياسى .

ولقد كتب الكاردينال « دوسا » D' Ossat سفير هنرى الرابع في كتاب الى الوزير فيلروي Villroy بتاريخ ٢٥ يوليه سنة ١٦٠١ يقول : « من الواجب على ولى الامر اذا رأى دولة قوية مستقرة تمام الاستقرار أن لا يبحث في مشروعية ولى أمرها الذى يرسل اليه سفيره ، ولا أن يتعمق في البحث عما اذا كان سند مشروعيته صحيحاً أم لا ، الا اذا كان الغرض عقد نبيع أو معاوضة ، وأن لا يقف في أعماله

الأخرى معه إلا عند تقدير سلطانه وقيمة وضع يده على السلطة العامة ، أما إذا كان من الواجب تمحيص سند المشروعية الخاص بكل ولى أمر قبل استقبال السفراء ، فقد كان لزاما علينا أن نرفض اعتماد الكثيرين من السفراء ، ولكن العادة جرت بعدم البحث فى هذا السند » (راجع فى هذا الصدد « مرلان » Merlin

Rep , univ - et raisonné de Juris prudence , Paris 1908 t VIII p . 40 .)

وفضلا عن هذا نجد هذه المبادئ ذاتها فى تلغراف أرسله فياروا الى الرئيس « جانان » Jannin بتاريخ ٨ ابريل سنة ١٦٠٨ . فقد حصل ان « شارل ده سوردروماني » Ch . de Soudermanie توجه نفسه ملكا على « أسرج » بدلا من سيجيسمون Sigismond وأرسل الى فرنسا سفيره « فانديك » J . Vandyeck ليعرض على هنرى الرابع تجديد معاهدات التحالف التى أبرمت فيما مضى بين التاجين . فطرح على بساط البحث موضوع استقبال هذا الوزير ، أى موضوع ما إذا كان من الواجب الاعتراف بالاغتصاب وإقراره . فأجاب « فيلروا » ان كل الاعتبارات التى تقتضى وجوب استقبال السفير لا يجوز أن تحول دون تعاقد ملك فرنسا مع « شارل » اذا تحققت مصلحة فرنسا . ولقد قال « فانتل » (جزء رابع فصل خامس فقرة ٦٨) ، إن هذا الرأى معقول « لان ملك فرنسا لم يكن تلقاء الأمة الاسوجية فى موقف القاضى أو الوصى كى يرفض ضد مصلحة يلدتها الاعتراف بملك اختارته ، بحجة أن منافسا يصف شارل بأنه غاصبا ، اذ لا يجوز لأجنبى ان ينصب نفسه قاضيا فى هذا الموضوع »

ولقد وصل إلى « لندرا » فى سنة ١٦٤١ سفيران من قبل « جان السادس » Jean VI ملك البرتغال ، وقابلا ملك إنجلترا . فقال لهما هذا الملك : « انه حتى الآن لم يعترف بملك للبرتغال غير ملك اسبانيا ، ولكن بما ان الشعوب البرتغالية قد أجمعت برضاها على استدعاء الامير الذى يمثلنا إلى الجلوس على العرش وحمل تاج البرتغال ، وبما ان الملكة أصبحت فى حيازته الهادئة فقد تفضل وقابلهما حتى لا يلحق بهما أى إهانة »

وبعد ذلك بزمن يسير أرسل « كرومويل » Cromwell الى فرنسا الاسكتلندي « سوكار » Solard باعتباره سفيراً لجمهورية إنجلترا ولم يقتصر موقف « مازاران » Mazarin على قبوله ، وإنما تعداه إلى رفض مقابلة الملك شارل الثاني ووزرائه .

ومن الطبيعي أن تقدير الوقائع يختلف باختلاف الظروف . فقد رأينا الولايات المتحدة الأمريكية ترفض الاعتراف سنة ١٨٤٩ بحكومة مستقلة في « الجزائر » . وفي سنة ١٨٧٩ في « كوبا » خوفاً من أن يكون اعترافها مبتسراً ، بينما قد رأينا الوزير « بيكرنج » (Pickering) يأمر باحترام الحكومة الفعلية الجديدة التي تأسست في روما سنة ١٧٩٩ (راجع تعليمات ٢٨ مارس سنة ١٧٩٩)

ولقد دعاه موقف الولايات المتحدة الأمريكية لتقاء الحكومات الفعلية التي تولدت عن الثورات في أمريكا الجنوبية إلى أن تبحث في أغلب الأحيان الطبيعية الانجازية للحكومة الفعلية قبل أن تعترف بها (راجع أمثلة عديدة في) A' Digest of int law as embodied in diplomatic discussions etc by John Basset Moore Vol 1 , Washington , 1906 ; Recognition of new governments p . 119 et suiv .

وإذا كان حقاً أنه قد يحصل أحياناً أن تتطلب الحكومة إقراراً يصدره الشعب ، فإن من الواجب أن لا ننظر أن في الوسع فرض نظرية السيادة الشعبية على دولة أجنبية ، وإلا كان هذا الامر بمثابة تدخل في شئون الدولة المراد الاعتراف بحكومتها . ولكن من الواجب مع ذلك مراعاة رأى كافو عند ما قال سنة ١٨٦٠ : إن تأييد الرأى العام هو أمتن قوة في سبيل الاحتفاظ بالحكومة الفعلية

الاعتبارات السياسية

السابقة على صدور الاعتراف أو رفضه

يلوح لنا أن هذا الاعتبار السياسي هو اعتبار حاسم في الميدان العملي للدبلوماسية الأوروبية . إذ من النادر حقاً أن لا تكون النتائج السياسية للتغيير الذى يطرأ على

حكومة دولة ما هو الشغل الشاغل للدول . ولقد أدى هذا الانشغال أحيانا إلى العمل على الوفاية منه ، وهكذا رأينا ملك بروسيا والامبراطور ليوبولد يعلنان في تصريح « بيلنيتز » (Pilnitz) الرقيم ٧ أغسطس سنة ١٧٩١ أن مركز ملك فرنسا يهم المصلحة المشتركة لجميع الملوك ، وبعد ذلك بقليل وجدنا ملك بروسيا يعمل في مذكرة الايضاحية امتشاق الحسام ضد فرنسا بالدعاية للمبادئ المعادية للنظم الاجتماعية ، وبالتالي إلى مهاجمة الامم في راحتها وسعادتها . ولقد كان التدخل أشد من ذلك في أحوال كثيرة ، فعند ما عاد نابليون الأول إلى فرنسا من منفاه في جزيرة « إلبا » رأينا الملوك الذين كانوا لا يزالون مجتمعين في « فينا » يمشون في ١٣ مارس سنة ١٨١٥ تصريحاً يقول : « تصرح الدول بأنها تستخدم جميع الوسائل وتحشد كل جهودها لتضمن لأروبا رد كل عادية يكون من شأنها أن تؤدي إلى إغراق الشعوب مرة أخرى في الفوضى والمصائب المترتبة على الثورات » ورغمنا من أن هؤلاء الملوك قد اعتقدوا اعتقاداً جازماً بأن فرنسا على بكرة أبيها قد تجمعت حول ولي أمرها الشرعى واعتزمت أن تهد كيان تلك المحاولة الجنونية الاجرامية العاجزة ، فانهم وقد هزمهم إحساس واحد واشترشدوا بمبادئ واحدة قد صرحوا بأنهم في حالة ما إذا نجم عن هذا الحادث أى خطر مؤكد ، على تقيض كل حساب ، يكونون على استعداد لأن يمدوا ملك فرنسا والامة الفرنسية أو أية حكومة أخرى تصبح موضع هجوم العدو المشترك ، بمجرد ما يطلب منهم ذلك ، بالامداد الضرورى لاعادة الهدوء العام ، وأن يجعلوا من محاولة مس الهدوء العام بأى مساس قضية مشتركة يدافعون عنها » وقد علم أن هؤلاء الملوك قد أمضوا في ٣٠ مارس معاهدة تضامن دفاعية هجومية ضد نابليون ، وهذا ما حال دون اعتراف كل منهم بحكومة المائة يوم ، الأمر الذى يبين لنا الفارق بين مسلك دعت اليه البوائت السياسية ، ومسلك آخر فرضه القانون .

كذلك كان شأن أيام ثورة يوليه سنة ١٨٣٠ فانها حمت أوروبا الملكية على أن تخشى انهيار العروش ، ولم يستطع الملوك أن يطعنوا إلى أن يهدوا من روعهم بعض التهدة عند ما علموا أن الجمهورية قد فشلت في فرنسا يومئذ ، مع انه قد جاءت

ملكية أخرى عقب الملكية التي سقطت بفعل شارل العاشر .
ولكن الشك مع ذلك خامر بعض الساسة أمثال مترتيك (Metternick) في
نية لويس فيليب فدفعهم الى الرغبة في تأليف حلف ضده .
ولقد بذل هذا الملك جهوداً عنيفة في سبيل الاعتراف بالحكومة التي أسسها ،
ولذلك رأيناه عندما يعلن ارتقاؤه العرش يحتاج بأنه لم يعتد أى اعتداء على معاهدات
سنة ١٨١٥ ولا على الحالة الأرضية التي أنشأتها هذه المعاهدات .
ولكن انجلترا نظرت بعين الاعتبار الى سقوط حكومة شارل العاشر متأثرة
بالحد الذي نبت في أعماقها من جراء ما كان بين هذا الملك الفرنسى وبين روسيا
من صلة وثيقة ، ولذلك سارعت الى الاعتراف بالملكة الجديدة في أول سبتمبر
سنة ١٨٣٠ .

وأما وزارة النمسا فانها رغمًا من مقتها الثورات لم تكن على الإطلاق غاضبة على
سقوط شارل العاشر نظراً لأن سياسة هذا العاهل صارت في سنواتها الأخيرة من
العوامل الباعثة على أخطر القلاقل . أما ملك بروسيا الذى فزع فوقاً على إقاييم نهر
« الرين » فقد أعلن رضاه عن الانقلاب عند ما أكد له « لويس فيليب » أن
فرنسا لا تتوق الى أى توسع .

وأما قيصر روسيا فانه على الرغم من كرهه للاتفاق مع العصاة ، والتآمر مع
الثائرين ، فانه قد صرح هو الآخر بأنه يعترف بملك فرنسا لاسيما وأن هذا
الاعتراف يضمن له بقاء الاتحاد الوثيق مع حلفائه ، أى مع بروسيا والنمسا ، ولما
كانت كبريات الدول قد ضربت المثل في ميدان الاعتراف بقدرات الدول الأخرى
أن تحتذيتها تلبية لنداء الواجب .

وهل نحن في حاجة بعد ذلك الى أن نذكر الدور السياسى البحت الذى لعبته
مسألة ترشيح أحد أعضاء هوهنزولرن (Hohenzollern) لعرش أسبانيا سنة ١٨٧٠ ؟
كانت أسبانيا قبل إثارة الموضوع بعدة أشهر غارقة في بحر لجى من الثورات
عقب خلو عرشها بعد إذا كرهه الانتفاض العسكرى « إيزابل » (Isabelle) على
الفرار في شهر سبتمبر سنة ١٨٦٨ ونجح في إقامة حكومة مؤقتة ؟

تألفت هذه الحكومة المؤقتة من ثلاثة رجال عسكريين ، وعملت على انتخاب جمعية تأسيسية الغرض منها تأسيس حكومة مملكية برلمانية باخلاص . ولكن الأمر العسير كان حقاً اختيار الرجل الذى يتألق تاج أسبانيا فوق رأسه .

إننا نعرف الدسائس التى حيكّت حول هذا العرش ، وعرضه على ليوبولد ده هوهنزرن بتأييد غليوم ده بروسيا ، وتصريح اللوق ده جرامون بأن « فرنسا لا تسمح بأن يجلس الأمير ده هوهنزرن ولا أى أمير بروسى على عرش أسبانيا » ، وعدول البرنس ليوبولد ، وزعم فرنسا أن ملك بروسيا قد تعهد بأن لا يسمح له بالذكول عن عدوله ، ورفض غليوم ذلك ، ثم الحرب التى اشتعلت نارها . نعم كل ذلك معروف مشهور عن هذا الحادث الذى تخطت نتائجه حدود أهميته الحقيقية ، لا سيما وأنه لم يكن لأية دولة الحق قانوناً فى أن تفرض على أسبانيا قبول ملك أو العدول عن قبول أى ملك . وكل ما فى الأمر أن المصالح تشابكت كما اعترفت بذلك الوزارة الفرنسية عند ما صرحت أمام البرلمان فى ٦ يولييه سنة ١٨٧٠ بقولها : « إننا لا نرى أن احترام حقوق شعب مجاور يضطرننا الى أن نتحمل أن نقوم دولة أجنبية بإحلال أحد أمرائها فوق عرش (شارل - كان) لتستطيع ضد مصلحتنا أن تزعزع التوازن القائم بين القوات فى أوروبا ، وتلقى بمصالح فرنسا وشرفها فى ميدان الخطر . »

الاعتبارات القانونية

السابقه على صدور الاعتراف أو رفضه

ومع ذلك فليس من الواجب أن نرى دائماً أن الاعتبار السياسى هو سبب قرار الدول الخالص بقبول الاعتراف أو رفضه ، وذلك بأن هناك اعتبارات قانونية هى التى تهمنى أكثر من غيرها إذ نستطيع أن نستخلص منها وحدها الواجبات الدولية المتعلقة بطالبي الاعتراف أو مانحيه أو رافضيه .

لقد رأينا أن ليس فى الوسع أن تفرض على حكومة جديدة التزام خطة سياسية معينة ، ولكن فى الوسع أن نطلب منها التزام جادة القانون . فإذا نحن رأينا تردداً

١. في الاعتراف بالحكومة فان ذلك يرجع في أغلب الأحيان إلى أن الدول تفرض أن هذه الحكومة لا تريد أو ليست هي أهل لأن تريد أداء واجباتها الدولية التي هي أدائها ، ولقد يكون لدى بعض الدول الدليل على ذلك . وهنا يكون رفض الاعتراف وهذا ما ينقلنا إلى ميدان المناقشة في واجبات حكومة فعلية في نظر القانون الدولي .

يلوح لنا ألا داعي لطرح هذا السؤال ، إذ قد أجيب عليه فيما تقدم بما لا يقبل مناقشة . فيما أن الحكومة الفعلية تحل محل الحكومة القانونية وتزعم بنفسها أنها أصبحت حكومة مشروعة ، وبما أنها أداة الدولة والمعبّر عنها فيما له مساس بالعلاقات الدولية كما كانت الحكومة القانونية ، فانها تكون في نفس المركز الذي كانت فيه سابقتها ويترب على ذلك أن يصبح من الواجب عليها أن تؤدي واجبات الدولة التي كانت تؤديها الحكومة التي سقطت .

ومن المسلم به إجماعاً أن شخصية الدولة لا تتغير مهما كانت التغيرات التي تطرأ على دستور البلد ، ولذلك فان الحقوق والواجبات التي تترتب على الاعمال التي تقوم بها حكومة تبقى كما كانت تلقاء الحكومات الجديدة مهما كانت طريقة وراثته الحكم ولما كانت الحكومات الجديدة لا تريد أن تؤدي الالتزامات التي تعهدت بها الحكومات السابقة فان اعتراضات تقوم في سبيل الاعتراف بالحكومة الفعلية وذلك على الخصوص من جراء عدم قبول الحكومات الجديدة اعتبار نفسها استمراراً للحكومات السابقة ، ورفضها العمل بالمبدأ القائل إن مسند السيادة لا يكون شاغراً أبداً ، وزعزعة شخصية الدولة بسبب هذه النظريات .

ومع ذلك فان في الوسع أن نقول في صورة مبدأ عام إن جميع واجبات الدولة سواء أ كانت مترتبة على التزام خاص ، أم كانت مترتبة على القانون الدولي العام هي واجبات يتحتم على كل حكومة أن تؤديها .

الالتزامات المترتبة على معاهدة

من المميزات البارزة للتغيرات التي تطرأ على الحكم في النظم القديمة — حتى ولو كانت تغييرات مشروعة (كوراثه العرش مثلاً) — أن يثار موضوع تصرفات الملك السابق بمجرد صعود ولي الأمر الجديد على العرش ، وبناء عليه تصبح

المعاهدات التي أبرمت في عهد الحكومة السابقة عتيقة ، وتسقط إلى جانبها الالتزامات التي تعهد بها ولى الأمر السابق إذا لم يقرها ولى الأمر الجديد .

ولكن الفقهاء لاحظوا أنهم لا يستطيعون تأييد هذه النظرية بما هي عليه من شدة مطلقة دون أن تتجرد الالتزامات الدولية من طبيعة الاستمرار ودون أن تبقى هذه الالتزامات تحت رحمة زوال الحياة الخاصة بالأمراء . وهنا نبئت التفرقة بين المعاهدات الشخصية (Les traités personnels) والمعاهدات العينية (Les traités réels) ، والأولى هي التي يحل أجلها بحلول أجل الشخص الذي عقدها ، والثانية هي المرتبطة بجسم الدولة ذاته ، وتدوم ما دامت الدولة إذا لم يكن أجلها قد تحدد .

إن هذا التمييز الذي كان عاديا بالنسبة لجروسيوس (سنة ١٦٢٥) تجده جلياً في كتاب « قاتل » القانون الدولي سنة ١٧٥٨ . ولكنتا نجد أ كثر جلاء عند ده مارتنس سنة ١٧٨٨ إذ رأيناه في الجزء الثاني فصل أول ققرة ٦٠ من كتابه (في القانون الدولي العصري لأوروبا) يقسم المعاهدات إلى شخصية وعينية ثم يعرفها من ناحيتي موضوعها وأجلها حيث قال : « أما من ناحية موضوعها فتسمى معاهدات شخصية تلك التي عقدت لمصلحة شخص أو لمصلحة أسرة الملك المتعاقد ، وأما العينية فهي التي عقدت لخير الدولة مباشرة . وأما من ناحية الأجل فتسمى شخصية تلك المعاهدات التي ارتبط حلول أجلها بحلول أجل عاقلها أو زوال أسرته ، وتسمى عينية المعاهدات التي لا ارتباط بين أجلها والتغيرات التي يمكن أن تطرأ من ناحية المتعاقدين وأسرته . وأغلب المعاهدات الشخصية في هذا التعريف هي شخصية في التعريف الآخر » . ولقد رأى المسيو « براديه فونديريه Pradier-Fodéré هذا الرأي في سنة ١٨٨٥ ولذلك فلا يجوز اعتباره من المتقدمين ، وإنما هو من المعاصرين . (راجع

كتابه Craitède d . int . public européen et américain

ولا نلاحظ عبثاً إذا قلنا أن وضع صيغة عامة للنظرية كان أسهل من تطبيقها على الظروف التي قد تطلبت العمل بمقتضاها حتى في الأيام التي لا ينازع أحد في قيمة هذه النظرية مطلقاً . وكذلك لم يكن في الوسع أن يصدر جواب دقيق محدود على من

يسأل بياناً للعلامات المميزة للمعاهدة الشخصية أو العينية ، ومن الطبيعي انه لم يكن في الوسع الا كنفاء بالقول بأن وجود اسم ولى الأمر فى المعاهدة دليل على ان التعاقد تم بينه شخصياً وبين المتعاقدين الآخر ، ولكنهم قالوا انه إذا وجدت ظروف خاصة تؤيد هذا التفسير فلا يكون الشأن خاصاً بمعاهدة عامة وإنما يجوز الجزم بأنه متعلق بمعاهدة خاصة . ثم أضافوا الى ذلك قولهم إن كل معاهدة تعقدها جمهورية تكون معاهدة عينية بطبيعتها لأنها تكون متعلقة بجسم الدولة وحده .

ولكن اذا كان فى الوسع أن فرق بين الشخص الطبيعي لمن وقع المعاهدة والشخص الأذى الذى عملت ارادة الشخص الاول فى سبيل مصلحته ، فاننا لا نفهم لماذا تكون التفرقة ممكنة بالنسبة لرئيس مملكة ، ولا تكون كذلك بالنسبة لرئيس جمهورية ؟

ولقد اعتبرت المعاهدات عينية أيضاً فى الحالة التى تكون فيها المعاهدات أبدية ، أو تكون قد عقدت باسم الملك وخلفائه ، أو أبرمت فى سبيل خير الدولة الدائم . فالمعاهدات التى لمصلحة الدولة هى معاهدات عينية . أما الضارة فشخصية ، وهذا مايزيد الارتباك ، إذ ليس من السهل تحديد متى تكون المعاهدة للمصلحة ومتى تكون ضارة ، وإلا كان فى الوسع القول بأن معاهدة ما هى لمصلحة طرف من المتعاقدين ، وضد مصلحة الطرف الآخر .

وهناك من لا يريد وضع قاعدة عامة للتفرقة بين النوعين ، ولذلك نراه يقول ان من الواجب تمحيص النصوص والظروف ، بل وتمحيص تكوين الدول المتعاقدة (راجع قاتل ص ١٨٤ وما بعدها ، ومارتنس الكتاب الثانى فصل أول ص ٦٠ وراجع أيضاً « ويختر » Wachter حيث يرى « أن معاهدات التحالف ليست ملزمة لوارث العرش أثناء الوصاية ولا للباقيين على قيد الحياة من المتحالفين » إن هذه الصعوبات التى لم تستطع المدرسة القديمة أن تذلها لتدل مع ذلك على أن من المستحيل وضع قاعدة مطلقة تماماً بحيث لا يمكن أن يتسرب اليها الاستثناء من أية ناحية .

قيمة المعاهدات في القانون الحديث

ولكن القانون الحديث لا يدع مجالاً لأي شك بهذا الصدد . فقد أكدوا في بروتوكول لندن الرقيم ١٩ فبراير سنة ١٨٣٩ « إن من المبادئ السامية أن لا تقصد المعاهدات سلطانها مهما كانت التغييرات التي تطرأ على النظام الداخلي للشعوب . » ولقد جعل بعض الحكومات الجديدة هذا المبدأ نصب عينها ، فأينا الحكومة المؤقتة البرازيلية التي تولدت عن ثورة سنة ١٨٨٩ تعلن أنها تريد أن تحافظ في دقة على التزامات الدولة .

ولكن من المؤكد أن المناقشات الدبلوماسية التي جرت في مؤتمر جنوا سنة ١٩٢٢ تدلنا على أننا نتصريح مناقض لذلك المبدأ تمام المناقضة ، فقد أكد الوفد الروسي أن « الحكومات والنظم التي اشتقت من الثورة ليست ملزمة باحترام تعهدات الحكومات الساقطة »

ولكن المثل الوحيد الذي استندوا عليه في تدعيم هذا الرأي ليس مقنعاً . فقد قال الوفد الروسي إن الولايات المتحدة قد أبطلت المعاهدات السابقة التي عقدتها إنجلترا واسبانيا ، ولكن من الممكن أن نقول أن هذا البطلان كان موضع نزاع ، ومن الواجب على الخصوص ، أن لا ننسى أن حالة كهذه ليست مجرد تغيير حكومة ولكنها حالة إحلال دولة محل أخرى . فشخص جديد في القانون الدولي هو الولايات المتحدة قد حل محل شخص قديم في القانون الدولي هو إنجلترا واسبانيا في الأراضي التي كانت هاتين الدولتين تمتلكها ، فالوضع مختلف إذن ، لأنه يتعلق بآثار دولة ، أي متعلق بواجبات دولة محل أخرى وتظهر بمظهر وارثها . واذن فالروس لم يحسنوا اختيار المثل .

على أن مبدأ قيام المعاهدات القديمة قد أيده القضاء الفرنسي أخيراً تأييداً له مغزاه رغمًا من أنه لا يخرج عن حدود القضاء القومي .

ولكننا إذا ضربنا صفحاً عن مهمة السلطة القضائية في كل بلد ، وعن علاقتها بالسلطة التنفيذية ، ظهر لنا أن المبدأ الذي أتبعه التطبيق الدبلوماسي والقضائي لا يمكن

أن يكون موضع منازعة جدية . فإذا لم يكن هناك نصوص صريحة أو قرائن ضمنية فإن المعاهدات التي تبرمها الدولة والالتزامات المتعلقة بها لا يمكن أن تكون خاضعة لقيام نظام أو سقوطه ، وكذلك لا يمكن أن ترتبط بحياة الذين لم يكونوا غير أدائها ، فالدول وحدهم هم أطراف المتعاقدين ، أما الوزراء المفوضون ، والرؤساء الذين يعملون فانهم لا يعملون لحسابهم الخاص ، وإنما يعملون بصفتهم ممثلين بل بصفتهم أعضاء الدول ، وبهذا المعنى لا يمكن أن يكون هناك معاهدة غير عينية ، وإنما تكون المعاهدات كلها عينية ومرتبطة بحياة الدولة .

ولكن إذا صح مبدئياً أن تغيير النظام لا يؤثر في الالتزامات المترتبة على المعاهدات التي تمقدها الدولة ، فمن التناهي في القسوة أن لا تعترف بتحفظات أو استثناءات لهذا المبدأ ، ومن يستطيع أن ينكر أن هناك معاهدات لا يمكن ابرامها إلا بمناسبة قيام نظام معين ؟ فجروسيوس قد رأى أن يفرض لذلك المعاهدات التي أبرمتها أو تبرمها المدن الحرة في سبيل الدفاع عن حريتها ، ولقد سلم « ولف » بأن تحالفا يبرم دفاعاً عن شخص الأمير ينتهى أجله بموت هذا الأمير أو بتفنيه أو سقوطه ، وهل من الممكن أن نرى معنى الحلف المقدس الذي عقد بياريس في ٢٦ سبتمبر سنة ١٨١٥ بصفة شخصية بين موك النمسا أو بروسيا ضد الدول التي غيرت شكل حكومتها الاستبدادي ؟ وهل هذا الحلف المقدس لم يتزعزع في سنة ١٨٤٨ بعد اذ نشأ النظام الدستوري في أوروبا ؟

إننا نعرف أن دولا صغيرة كموردين و « بارم » قد عقدت منذ سنة ١٨٤٨ معاهدات تحالف مع النمسا ، ولكن الذي حصل أن الحكومات التي أبرمت هذه المعاهدات قد قلبت عندما جاء جاء تنفيذها في ١٨٥٩ . ومن البساطة اذن أن نفهم أن الحكومات الفعلية التي حلت محل الحكومات المشروعة قد التزمت بتنفيذ ما ترتب على تلك المعاهدات من واجبات ؟

فمن المغالاة اذن التأكيد بان تغيير النظام الحكومي تغييراً أصلياً لا يؤثر في بقاء معاهدات الدولة ، غير أن الواجب القول بان حالة كهذه تقضى بتقدير الظروف المحيطة حتى تبقى المعاهدات أو لا تبقى . وفي المقدرة القول بان القاعدة ، هي استمرار

للمعاهدات التي عقدتها الدولة ، وإن كل ما يناقض ذلك يجب أن يقوم الدليل على صحة جوازه ، ولكن ليس من المستطاع أن ننازع في أن دوام النظام أمر جوهري أحيانا لبقاء الالتزامات المترتبة على معاهدات الدولة ، وهذا يكون عندما يعتبر النظام الحكومي أساسا أو موصفا للمعاهدة (وفي هذه الحالة فهم أن زوال النظام يدعو إلى زوال المعاهدة على اعتبار النظام جوهريا) أو إذا كان النظام شرطا من شروط قيام المعاهدة .

وهناك فرض آخر . فقد يحدث أن نظاما جديداً لا يبطل بذاته تعهدا سابقاً ، ولكنه يجعل تنفيذه مستحيلا . وفي بعض الأحيان نجد استحالة التنفيذ تترتب على استحالة قيام نظام جديد . بل قد يترتب أحيانا على ثورة أو هياج أو مواقف جديدة فعلية أو قانونية تحل محلها تغييرات في الدولة . فإذا كانت الدولة قد تعهدت مثلاً بأن تقدم مساعدات من المال أو الرجال وجاء ظرف لا تستطيع معه القيام بهذه المساعدة بسبب قلاقل واضطرابات نجمت عن حلول حكومة محل أخرى فإن عدم الوفاء لا يمكن أن يسند إلى النظام الجديد بذاته . فقد يحدث أن هذا النظام لا يقيم العثرات في سبيل إنجاز هذا التعهد ولكن الظروف التي أحاطت بقيام هذا النظام هي التي عاقت الوفاء به .

وكذلك يمكن أن تقوم مواقف قانونية بناء على هذا السبب . ويكفي أن نفرض أن تنفيذ معاهدة قد علق على أعمال تشريعية . فإذا يمكن أن يكون الرأي لو أن هذا النظام القديم كان قادراً على أن يضرب برأى البرلمان عرض الاقوى بينا الحكومة الجديدة لا تستطيع ذلك ؟ إن الرأي هنا أن نترك بين صحة المعاهدة وبين تنفيذها فصحة المعاهدة لا يمكن منازعتها ، لأن الفرض هو أن المعاهدة كانت صحيحة من ناحية القانون الدولي ومن ناحية القانون الدستوري . ومن جهة ثالثة لا يجوز أن يسند إلى الظروف المحيطة بالنظام الجديد قوة يترتب عليها آثار فاسخة . فلحظة عقد المعاهدة هي التي يجب أن تحترم وتقدر ، فإذا كانت ارادة الدولة قد تكونت وفاق القانون في هذه اللحظة وظهرت عناصر تكوينها الصحيحة ظهوراً صريحاً فلا يمكن الزعم بأن هناك ما ينتقص صحة المعاهدة . أما إذا جاءت الظروف التالية بعناصر أخرى

أو شروط أخرى لتوافر ارادة الدولة توافراً صحيحاً فهذا لا يكون سارياً الا على المستقبل .

ومع ذلك فلا شيء يمنع من أن لا نرى في التغييرات الدستورية استحالة تنفيذ معاهدة . فإذا أبرم رئيس الدولة معاهدة وهو يعلم أن الدستور يبيح كل الوسائل الضرورية لتنفيذها فانه يكون قد أحسن صنعا اذ ليس في المتدور أن يطلب من رئيس حكومة التنبؤ بوقوع انقلاب في دستور الدولة ، والا لما أبرمت أى معاهدة .

ولقد يمكن التنبؤ بمثل هذه الصعوبات ، ولكن بشرط أن تكون حالة ، وهكذا فرضت المادة ٤٠٥ من معاهدة فرساي موافقة مؤتمر العمل على مشروع اتفاقية خاصة بالعمل . فكل عضو ، أى كل دولة مشتركة في نظام العمل الدائم تتعهد عندئذ بان تعرض المشروع خلال سنة على السلطات التي يدخل هذا الموضوع في اختصاصها قانونا . أو لاتخاذ اجراءات أخرى . وقد صرح أيضا بانه « إذا كان المشروع لا يجوز قبول السلطة أو السلطات التي يدخل في اختصاصها فلا يكون العضو خاضعا لأى التزام »

فموقف الدول الحاضر هو إذن المرجع في التقدير . ولكن بما ان الدولة ليست ملزمة بالاحتفاظ به فقد يمكن أن تجد في دستور جديد موانع تعوق التنفيذ دون أن يكون لهذه الموانع أثر في النظام السابق . وهذا موقف مريب للغاية ، ذلك بان المعاهدات لا تفقد صحتها من جهة ، والدولة تجد في حقها ما يمنع التنفيذ من جهة أخرى .

ومن صائب الرأي أن نلاحظ بهذا الصدد أن الموقف لا يختلف عما تقدم اذا حدث التغيير وفاقا لآتموجه دستوري ، حيث نتائج الشكل المشروع أو الشكل الثوري للتغيير لا تمس غير القانون الداخلي . ولكن للشكل الثوري الذى يؤدي الى الحكومات الفعلية أهمية عظيمة من الناحية العملية لأن التغييرات السياسية والاجتماعية التي يحدثها هذا الشكل الثوري تكون عادة أعمق .

ومثل روسيا هام بالنسبة لهذا الموضوع . فنجد قيام الحكومة الفعلية عقب

الانقلاب الذى أحدثه البلاشفة فى ٧ نوفمبر سنة ١٩١٧ (وهذا هو التاريخ الذى لم يعقبه أى شك فى قيام الحكومة الفعلية بروسيا . لان الحكومة السابقة عليها يمكن اعتبارها حكومة مشروعة) . تقول منذ قيام الحكومة الفعلية صدرت قوانين عدلت الدستور السياسى والاجتماعى تعديلا جوهريا . ويكفى أن نذكر أن من بين القوانين المتطرفة الجهورية تلك التى جعلت الصناعة اشتراكية وجعلت السكك الحديدية للامة ، وجعلت الاراضى كلها ملكا عاما ، وهى قوانين لاشك فى أن هناك معاهدات تعارض معها فأدى هذا التعارض إلى اهمالها ووقف نفاذها .

ان هذه القوانين هى بالنسبة للقانون الداخلى قوانين لاحقة أى ناسخة لكل عمل سابق يتنافى وإياها . (تشريعى أو إدارى) يمكن أن يكون خول القوة التنفيذية لأى معاهدة . وأما بالنسبة للقانون الدولى فان هذه القوانين مظهر سيادة الدولة الذى لا تستطيع الدول الاجنبية أن تعترض عليه أو تعوقه .

وإذا كان حقا ان هذه القوانين تنزع حقوقا خاصة قامت على معاهدات . فلا يجوز الزعم بان احترام حقوق خاصة يؤدى الى عدول دولة عن الوصول الى غرضها الذى رأت تحقيقه ضروريا وان كان غرضها كريهاً

على ان هناك تحفظاً مفروضاً بالنسبة لمركز ادعمه القانون القائم . فمن الواضح أن هناك حقوقا اكتسبها الاجانب فى حلة ما يكونون قد اشتروا منازل أو مخازن أو أراضى الخ . وفاق الحق الذى ضمنته لهم المعاهدات . وإذا نحن تساءلنا بوجه عام عما إذا كان للدولة بموجب القانون أن تنزع ملكية هؤلاء الاجانب ، كان من المفروض أن يكون الجواب إيجابيا ، لان كل دولة حرة فى أن تنظم الملكية الخاصة وفاق أحسن وأصلح نظام تراه . وفى مقدورها أيضاً أن تمحو هذه الملكية كلها أو بعضها دون أن تستطيع الدول الاجنبية وضع العراقيل فى سبيلها . ولكنها إذا زرعت الملكية دون تعويض أى أنها اذا التجأت الى المصادرة التى هى بطبيعتها ضد كل عدالة تحتم أن تعرف هل هؤلاء الضحايا سند قانونى للتعويض أم لا ؟ وبما لاشك فيه ان هذا السند لا وجود له بالنسبة لرعايا هذه الدولة إلا إذا استطاعوا أن يستمدوه من قانون قومى . أما الاجانب فمن الممكن منازعة زعمهم القائل بان لهم مركزاً ممتازاً على

قاعدة المعاهدات التي عقدت خلال نظام قانوني واجتماعي لم تضمنه الدولة، ولكن في الوسع أن نلاحظ من جهة أخرى ان الرعية الذي نزع ملكية أمواله الخاصة يجب عوض ذلك في التمتع الذي يخوله على انه عضو في الجماعة (Ut-soeius) تعويضاً عما فقدته باعتباره فرداً (Ut singulus) .

فالتضحية التي تحملها الرعية تدفع له ولو جزئياً عن طريق مزايا منتظرة من النظام الجديد (خذ مثلاً ضمان العمل في الجمهورية الاشتراكية)

أما الاجنبي فليس ملزماً بأن يضحى للدولة غير دولته . ولا سيما اذا كانت تضحيته لا تجدها مقابلاً في مزايا مركز اجتماعي لا يشترك فيه مطلقاً ، وهذا ما يجب التعويل عليه فيما يتعلق بحقوق الأجانب المكتسبة .

أما في المستقبل فان الموضوع يطرح على نقیض ذلك ، فاذا كان لأجنبي الحق في أن يملك في روسيا منازل وأراضى فقد يفقد هذا الحق أو يراه محدوداً متقوصاً بعد صدور هذه القوانين ، والدولة التابع لها لا تستطيع أن تزعم الاحتفاظ له بهذا الحق بناء على معاهدة . على أن من طبيعة هذه المعاهدات ، (وهي عادة معاهدات تجارية أو معاهدات إقامة) ، أن تضمن لرعايا المتعاقدين مركزاً قائماً على المساواة وليس قائماً على الامتياز إزاء الوطنيين . وفي بعض الأحيان نجد المعاهدة تصرح بذلك . وبناء على ذلك فلا تجوز الشكوى من تنفيذ معاهدة أو عدم تنفيذها . خذ مثلاً أول معاهدة تجارة وملاحة بين ايطاليا وروسيا (بطرسبورج في ١٦ - ٢٨ سبتمبر سنة ١٨٦٣) فهي معاهدة كانت تنص ، « يكون لرعايا كل من الطرفين الساميين الموقعين على هذا في بلاد الأخرى وممتلكاتها الحرية التامة في امتلاك وحيازة ونقل ملكية كل نوع من أنواع الملكية متى أباحت قوانين البلاد ذلك للرعايا أو للأجانب مهما كانت جنسيتهم »

ولكن إذا نحن غرضنا النظر عن التأويل والتفسير، كان لنا أن نتساءل عما إذا كنا في أحوال كهذه لا نوجد أمام شرط ضمني فاسخ يعمل من تلقاء نفسه على تحديد الارادة التي أعلنتها المعاهدة ؟ ولكن القاعدة القائلة « شرط قيام الحالة »

Rebus sic stantibus الذى شرحناه فى ص ٥١ وما بعدها من هذا الجزء هى قاعدة يمكن تطبيقها على هذه الحالة بسهولة .

ولقد علقنا بعض الدول كفرنسا اعترافها بجمهورية السوفيت على حل المشاكل القائمة بصدد حقوق مترتبة على معاهدات . أو على الأقل ان هذه الدولة قد حاولت ذلك قبل الاعتراف . ولكن دولاً أخرى كالألمانيا وانجلترا وإيطاليا لم تجد صعوبة فى تقديم الاعتراف مع احتفاظها بحل كل خلاف بالطرق العادية لمتبعة فى حل جميع المشاكل التى تقوم بين الدول . وهذه الطريقة يمكن أن تكون أفضل من غيرها لأنها لمصلحة الاتفاق القابل للفسخ .

ولقد تزعم الحكومة الفعلية أحياناً أن لها الحق فى الاعتراف التصريح الرسمى قبل أى مناقشة ، ولكن هذا لم يمنع دولاً أخرى من الزعم بأن لها الحق فى أن تحل مشاكلها أولاً ، حتى تعترف بالحكومة الفعلية الجديدة . فهى تجعل الاعتراف ثمتاً لاداء الواجبات .

ب - الديون والاعتراف

إن ما شرحناه آنفاً له اتصال بمسألة لها أهمية عملية عظيمة ، هى معرفة الأثر المترتب على تغيير أساسى فى دستور دولة بالنسبة لديون هذه الدولة ، والرد على ذلك قد عرف بما أن هذه الديون قد قامت بناء على التزامات اصطلاحية . فهى إذ ذاك داخلية ضمن الموضوع الخاص بمعرفة حدود النظام الجديد إزاء الوفاء بتعهدات النظام القديم ، وحل هذا الموضوع فى أن التغييرات النظامية لا يمكن أن تؤثر فى الديون العامة التى عقدتها الدولة ، لأن الدولة هى كما كانت شخصية فى القانون الدولى لم يطرأ عليها أى تغيير . ولكن التغيير قد طرأ عرضاً على شكل الدولة .

ومن الواجب هنا الاعتراف بأن الزعم باستحالة مادية تكون عليها الحكومة الجديدة إزاء تحمل الاعباء المالية السابقة لهو زعم باطل . ولقد ضربوا لذلك مثلاً روسيا المتضعضعة الجائعة المشرفة على الموت والتى وصلت الى درجة يحسن معها تصفية تراث النظام القديم ، وإذا نحن قدرنا أن الموضوع ليس خاصاً بتركة لأن الدولة

التي هي عضو في القانون الدولي لا تزال على قيد الحياة كان من الواجب تقدير هذه الاستحالة المادية وهل هي حقيقة أم لا ، وعلى أية حال فإن قيام البرهان القاطع على هذه الاستحالة لا مناص منه ، ولكن هذا الموضوع ليس من المواضيع التي يجب أن تقتصر على الحكومات الفعلية وحدها ، غير أن ما يمكن أن يقال في هذا الصدد هو أن الحكومة الفعلية غالباً ما تأتي نتيجة ثورة ، وأن الثورة ليست من العوامل التي تضمن ولو في بادئ الأمر استقامة الحالة المالية أو رفاهيتها ولا انتظام الدفع . وعلى ذلك تكون الحكومة الفعلية بطبيعتها سبباً غير مباشر لقيام ضرورة . ولقد توجد في حالة الضرورة المذكورة أى حكومة نظامية لنفس الأسباب ، كأن تحدث حرب ، أو كأن تقوم حالة عامة تدعو إلى الكف عن الدفع ، وهذه نظرية الحكومة الألمانية فيما يتعلق بالتعويضات التي تراها لا تتناسب وكفاءة ألمانيا المالية والاقتصادية . وهذه مسألة موضوعية يجب على الخبراء حلها .

فاذا لم تكن الحالة حالة استحالة مادية تؤدي إلى فتح باب التفليس العامة للدولة بما يتبعها من مسائل خطيرة فقد وجب على أى حكومة فعلية أن تدفع ديون الدولة ساعة إذ اتصل إلى الحكم . وعلى أية حال يجب أن تعترف بها دون تحفظ ، ولأن حكومة السوفيت لم ترد أن تعطى الضمانات القوية الخاصة بالديون قد رأينا فرنسا ترفض الاعتراف بها .

الفصل الثالث

واجب الحكومة الفعلية

مخو رعاة القانون الدولي

لقد تناولنا حتى الآن أهم المسائل وأكثرها وقوعاً بالنسبة للالتزامات المترتبة على المعاهدات التي تعقدها دولة ، سواء أكان ذلك من ناحية أعمال الحكومة القديمة التي يجب على الحكومة الجديدة الاعتراف بها أم من ناحية أعمال الحكومة الجديدة ذاتها . ولكن الحكومة لا تلزم الدولة بالالتزامات المترتبة على معاهدات نجسب إلى يجب عليها أن تضمن أيضاً أن يكون سير الدولة منطبقاً والقانون الدولي وسبب ذلك واضح . فيما أن أى تغيير في النظام مهما كان جوهرياً لا يمس غير القانون الداخلي أى القانون الدستورى ، فان موقف الدولة دولياً يبقى كما كان قبل حدوث هذا التغيير ، ولا يمكن الاستناد على هذا التغيير الداخلى لاخلاء الدولة من أداء أى واجب من الواجبات الدولية المتولدة عن معاهدات أو عادات .

ومع ذلك فليس فى الامكان الزعم بأن العلاقات التى تربط الدولة التى حدث فيها التغيير بالدول الأخرى التى احتفظت بموافقتها تبقى بمنجاة من أى تعديل بسبب ذلك التغيير

فالتغيير فى النظام قد يصبغ أحيانا الدولة بصبغة سياسية مختلفة ، ولهذا فليس من حقنا أن نلوم «أرسطو» على قوله ان الحكومة اذا تغيرت فلا تبقى الدولة كما هى ، كما ان النعم ليس واحداً عندما تنتقل من مقام الى مقام ، ولقد لاحظنا فيما تقدم ان الدول التى لها مصلحة فى استبقاء نظامها الحاضر تستطيع أن ترى فى تغيير نظام غيرها من الدول خطراً عليها . وهذا ما يجعلها تقف موقف المذمر قبل أن نعرف بالحكومة الجديدة . ولقد يذهب بعض باسم حقها فى البقاء والصيانة الى حد استخدام وسائل الاكراه لمنع التغيير أو لاعادة النظام السابق ، وقد يقترن بهذا الانقلاب شئ

من الفتور السياسى ، ولكن هذا الفتور السياسى لا يبرر مزاعم قانونية ، ومع ذلك فهناك زعم يبرره وهو ان بعض الدول ترى أن من الاعتراف يجب أن يكون كف الحكومة الجديدة عن القيام بأى دعاوة فى الخارج .

ولقد رأينا سنة ١٧٩١ أن ملك بروسيا يستند فى إعلان الحرب على فرنسا على بث الدعاوة ضد النظام الاجتماعى القائم ، وكذلك إنجلترا قد ضمنت شكاياتها من من الجمهورية الجديدة مسألة تشجيع الثورات فى البلاد الأجنبية إلا بواسطة رسالها وإنما بسبب المراسيم التى أصدرتها حكومة « الكونفسيون » وصرحت فيها بأنها تقدم بالمساعدة والأخاء لجميع الشعوب التى تريد استرداد حريتها . وهى تصريحات اعتبرت من الوزارة الانجليزية معبرة تعبيراً صريحاً عن نية الدعاوة للمبادئ الجديدة فى كل مكان وتشجيع الثورة فى كل بلد .

ولكن « كوندورسيه » وضع بياناً للجمعية التشريعية بتاريخ ٢٢ إبريل سنة ١٧٩٢ فند فيه هذه المزاعم قائلاً :

« مما لا شك فيه أن الأمة الفرنسية أعلنت جهاراً أن السيادة لا يملكها غير الشعب . . . ولكن أى فكرة يكونها الامراء إذن عن مشروعية سلطانهم أو عن العدالة التى يمارسون بها هذه السيادة إذا هم اعتبروا إذاعة هذه الحكم — كمشروع ضد هدوء دولهم ؟ . . . لقد تكلموا عن محاولات قام بها الفرنسيون لتحريض جيرانهم على شق عصا الطاعة وتحطيم أصفادهم والمطالبة بحقوقهم . . . ولكن . . . إذا كانت هذه المحاولات قد وقعت فليس للدول أن تحتفظ بحقها فى الجأر بالشكوى بعد إذ طاعت تجمع مهاجرين فى بلادها وشدت أزرهم وساعدتهم ، واعتمدت سفراءهم ، وقبلتهم علناً فى مؤتمراتها دون أن تحجل مطلقاً من دعوتهم الى الحرب الاهلية ، وإلا فمن الواجب القول بان من المباح سيادة العبودية ومد سلطانها ، أما نشر الحرية فجريمة . . . »

ولكن الموضوع لم يطرح بعد أكثر من قرن من الزمان فى صيغة مغايرة للسابقة فن جهة يرون فى الدعاوة للنظام الجديد ، ولا سيما إذا كان وليد ثورة ، نوعاً من التدخل فى الشؤون الداخلية للدولة ، ومن جهة أخرى فانهم يشيرون الى ضغط

أدبى إذا لم بشيروا إلى ضغط مادي أيضاً ضد إرادة الدولة التي حدث فيها الانقلاب أو التغيير .

ولقد قدم مؤتمر «جنوا» المنعقد في ٢ مايو سنة ١٩٢٢ إلى الوفد الروسى مذكرة تضمنت عدة نصوص جاء النص الاول منها كما يأتى :

« وفاقاً لنصوص قرار مؤتمر «كان» الذى يقضى بوجوب التزام جميع الامم بالسكف عن كل دعاوة عدائية ضد النظام أو طرائق الحكم المتبعة فى بلاد أخرى ، تعهد حكومة السوفيت الروسية بان لا تتدخل بأى طريقة فى الشئون الداخلية لبلاد أخرى ، وتمتنع عن أى عمل تشكدر من جرائه الحالة القائمة فى هذه البلاد الاخرى سواء من ناحية الاراضى أو السياسة . وكذلك تقضى فى بلادها على كل محاولة ترمى إلى مساعدة الحركات الثورية فى الدول الاخرى (وثائق مؤتمر جنوا ص ١٠٥)

فأجاب الوفد الروسى بان الحالة العدائية عن طريق تنظيم العصابات المسلحة قد قامت بها بلاد أخرى . أما فيما يتعلق بالقضاء على كل محاولة فى بلاد روسيا من شأنها مساعدة الحركات الثورية فى البلاد الأخرى فانه يجب بأنه إذا كانت هذه الصيغة تؤدى إلى منع بذل جهود الاحزاب السياسية ، أو نظم العمال الروس فان الوفد لا يستطيع أن يقبل هذا المنع ، اللهم إلا إذا كانت هذه الجهود ضد قوانين البلاد . (راجع الوثائق السابقة ص ٢١٩)

ان من السهل أن يضع الانسان صيغة هذه القاعدة النظرية القائلة بان ليس لاي دولة الحق فى أن تحكم على نظام دولة أخرى ، ولا فى أن تكرهها على تعديله أو تغييره إلا بوسائل الاقتاع الادبى المستخلصة من المناقشات الفكرية وقوة ضرب الامثال الملهمة .

ولكن إذا نحن سألنا عن مكان ما يسمونه عادة بالدعاوة الثورية لما أمكن أن نحير جواباً أكيداً فى أغلب الاحيان . ثم أين حدود الدعاوة الفكرية التي يمكن أن تقابل بمثلها ؟

وفى الحق إننا لانستطيع أن نتصور كيف يتسنى لحكومة تولدت عن ثورة أن تحظر على رعاياها الدعاوة فى الخارج للبادئ التي تبرر قيامها فى الداخل . إنها دعاوة

يمكن لمن تقوم ضدهم أن يقاوموها بالقوة والعنف أو بقوة البوليس ، ويلوح لنا أنه لا يمكن أن يترتب على هذه الدعاوة التي هي عمل فردى أى مسؤولية على الحكومة الأجنبية .

ولكن إذا كانت الدولة التي اندلع فيها لهيب الثورة تسعى فى سبيل اختار ثورات واحتياجها فى البلاد المجاورة لها ، أى أنها إذا أرسلت رؤساء أحزابها أو رجالها أو أسلحتها أو تقودها لهذه الغاية لكان ذلك بمثابة تدخل مستور يتطلب المقاومة بكافة الوسائل السياسية (كالنظم والشكاية وقطع العلاقات الدبلوماسية والالتجاء إلى القوة) وما إلى ذلك فىما يكون تحت تصرف الدولة لصيانة أمنها . ولقد قال « براديسيه فوديريه » فى كتابه ص ٥٢٦ « ان الدولة التي تحرض على الشقاق أو العصيان لدى جيرانها تخرج عن الحدود المرسومة للاستقلال وتفتات على حقوق السيادة الخاصة بالدول الأخرى ، وعلى كامل حقوقها » . وهناك حكومات تربطها طبيعتها بمثل هذه الدعاوة المباشرة العدائية ، ولذلك فان رفض الاعتراف القانونى بها لا يكون إلا إجراما سياسياً يرمى إلى الصيانة .

الاعتراف وتقدير الظروف

وهناك مشا كل دقيقة تطرح على بساط البحث بصدد الاعتراف بالحكومة الفعلية فيما يتعلق باللمحة التي تقوم فيها أو الظروف المحيطة بها .

إننا نعلم أن كل دولة حرة فى أن تعطى اعترافها لحكومة جديدة أو ترفضه مادامت غير مرتبطة بالتزامات خاصة . فاذا كانت هذه الحكومة لا يمكن قيام غيرها كان من الواجب على الدول الأخرى أن تكفى بتمحيص الشروط التي بسطانها فيما تقدم لترى هل هى متوافرة فيها أم لا ، فكل دولة تقضى فى هذه السبل لحسابها وبناء على حكمها تستطيع أن تعترف بالحكومة الجديدة دون أن تتهم بأى تحيز . ولكن من الجائز أن يكون هناك تحيز إذا قام فى هذه الدولة حكومتان لا يزالان يناضلان ويجاهدان بعضهما ، وكانت الدولة الأجنبية قد اعترفت باحدهما قبل أن ينتهي النضال . أما إذا أضيف إلى الاعتراف مساعدة سياسية أو

مالية أو حرية فهناك أعمال تدخل بلا مرأى .

على أن الدبلوماسية كانت بوجه عام حذرة بالنسبة للاعترافات المبصرة ولا سيما إذا كان النضال قائما بين حكومة فعلية وحكومة مشروعة ، ذلك بأن هذه الدولة الأخيرة التي اعترفت بها الدولة على أنها مستوع السيادة تبقى مفروضا فيها هذه الصفة إلى أن يقوم الدليل الأبلج على أنها فقدتها .

فعندما اعترف الوزير كائنيج في سنة ١٨٢٥ باستقلال المستعمرات الاسبانية في جنوب أمريكا ضد مصلحة اسبانيا كان النضال الطويل المستمر خلال خمس عشرة سنة قد قضى على كل أثر من آثار السيادة الاسبانية في كولومبيا وشيلي وبيونس إيرس على أن الحكومة المشروعة لا تطلب شيئا كبيرا إذا هي سألت الدول أن تترك لها الوقت الكافي للنضال والاستجمام وإصلاح خسائرها وأن لا تهمل شأنها إلا في اللحظة التي تعجز فيها عجزاً ظاهراً لا قائماً لها بعده . ولكن رغماً من كل ذلك نرى من الممكن القول بأن واقعة الاعتراف بحكومة ثورية والتعامل معها خلال استمرار النضال ليست بذاتها إلا عملاً من أعمال التدخل .

وهكذا أولت حكومة السوفيت اعتراف الحكومة الفرنسية بحكومة الجنرال فرانجل في ١١ أغسطس سنة ١٩٢٠ ، وهي الحكومة التي أرسلت مندوبها السامى إليها في سباستوبول . ويلوح لنا أن حكومة السوفيت لم يكن لها صفة في ذلك الحين تخولها التظلم من عمل فرنسا ، مادامت لم تكن هي أيضا معترفاً بها من قبل الحكومة الفرنسية على الأقل ، كما أنها ما كانت تستطيع أن تستمد نفوذها من قرينة المشروعية التي تستخلص من كل حكومة قانونية .

لقد كانت فرنسا أمام حكومتين فعليتين ، ومن الجائز أن تخدع في استقرار أيهما ، ولكن ليس في الامكان أن نكرها على أن لا تعترف (ونحن لا نقول على أن لا تساعد) بالحكومة التي قطعت عهداً باحترام الالتزامات التي عقدتها للدولة الروسية .

ولقد يحدث في بعض الأحيان أن حكومة جديدة تجد أمامها عراقيل من

الخارج ، وهذا هو التدخل . والمثل العادى له هو الموقف الذى وقفته فرنسا وإنجلترا وأسبانيا إزاء المكسيك .

إن هذه البلاد التى لم تنقطع الحروب الأهلية فيها منذ إعلان استقلالها رأت أن تخلص من الأحزاب السياسية بفضل دستور جديد كان قد انتصر فى سنة ١٨٦٠ بعد نضال قام به الرئيس جواريز . وبما أن جواريز قد رفض الاعتراف بديون قديمة استدأها الرئيس ميرامون من الفرنسيين والأسبانيين ، فإن الحكومة الجديدة لم يعترف بها وفضلا عن هذا فإن دول فرنسا وأسبانيا وإنجلترا قد حاولت أن تتدخل تدخلا جريئا مسلحا ، كان خطره شديداً على استقلال المكسيك .

من المؤكد أن المطالب المالبة كانت من البواعث على التدخل ، ولكن الحقيقة هى أن فرنسا كانت تريد أن تصطنع من المكسيك أداة نفوذ سياسى . وفكرت أسبانيا فى أن تملكها . أما إنجلترا فلها اتخذت من مطالب رعاياها سلاحاً يمكنها من تضيق دائرة مطامع الدولتين الفرنسية والأسبانية ، ولقد ترتب على ذلك عقد معاهدة ٣١ أكتوبر سنة ١٨٦١ ، وهى معاهدة اتحدت بمقتضاها الدول الثلاث على أن يطلبن من المكسيك تعويضاً عن الأضرار التى أصابت رعاياهم . ولكن هذه الدول قد تعاهدت فى الوقت نفسه على أن لا تتأل أحدهما مزايا مغيرة لمزايا الدولتين الأخرين ولا أن تمس استقلال المكسيك .

أما نتيجة هذه الحملة فمعروفة من التفاصيل الخاصة بتاريخ الحملة لمصرية هناك ولا داعى الى تفصيل ذلك هنا .

لقد أقام هناك الأرشيدوق مكسيميليان بضعة أيام ثم توج ملكاً ولكنه لم يسد ويحكم إلا مؤيداً بالحراب الفرنسية . ولكن الولايات المتحدة طلبت على لسان رئيسها جونسن ووزير خارجيتها سيوارد من فرنسا أن تحل جنودها عن المكسيك قم الأمر فى سنة ١٨٦٧ ، غير أن مكسيميليان أسر وأعدم فى يونيه سنة ١٨٦٧ فى « كبرتارو » ، وبذلك قضى فى المكسيك على وجود حكومتين ، ولكن العلاقات لم تقم بين فرنسا والمكسيك إلا بعد سقوط نابليون الثالث فى سنة ١٨٧١ .

في الاعتراف الصريح والضمني

لقد عرفنا أن القانون الدولي لا يفرض أشكالاً معينة للاعتراف بالدول ، وكذلك الحال بالنسبة للاعتراف بالحكومات . ومعنى هذا أن من الواجب الرجوع الى المبدأ العام الذي بمقتضاه يصبح أى شكل ما دامت إرادة الدولة تظهر في غير لبس وأول أشكال الاعتراف تنحصر في تصريحات بمذكرات دبلوماسية أو بواسطة تبادل معتمدين سياسيين . وليس هناك من مانع يحول دون أن تكون هذه التصريحات شفوية ، وفي بعض الأحيان تجدها في عقود بين طرفين ، ومن الجائز أن تكون بسيطة أو مقترنة بقرارات ثانوية أو بشروط وتحفظات .

وليس في الامكان القول بوجوب أن يكون الاعتراف من طرف واحد ضرورة ، ولا أن يكون ضرورة مزدوج الطرف المتعاقد . ففي أغلب الأحيان تكون التصريحات التي تأتي من جانب واحد كافية ، بما أن شيئاً ما لم يتغير بالنسبة للدولة المطلوب منها الاعتراف حتى يكون هناك ما يسوغ ازدواج المتعاقد ، وإذا وجدنا في بعض الأحيان أن هناك تبادل اعتراف كما هو الحال بالنسبة للمعاهدة الإيطالية الروسية فلا بد أن يكون أحد الاعترافين قد جاء في صورة تأكيد للاعتراف الاول . أما الازدواج الصحيح فلا يكون إلا بين حكومتين فعليتين .

ولقد يقوم الشك أحياناً بالنسبة للاعتراف الضمني لأن من الجائز أن يؤدي بعض التصريحات الى تردد كبير فيما يتعلق بالارادة الحقيقية للدولة .

ولكن هناك أعمالاً يتضح منها الاعتراف اتضاحاً تاماً ، وفي مقدمة ذلك وكالة دولة عن دولة ، أو المفاوضة لمعاهدة فيما بينهما . فعند ما تقبل دولة الوزراء المفوضين لحكومة فعلية وتناقش معهم وترى أنهم أهل لأن يلزموا الدولة التي يمثلونها فلا شك في أن هذه الدولة تعترف ضمناً بالحكومة الأجنبية الجديدة .

خذ مثلاً الاتفاق المبدئي الإيطالي الروسي القيم ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢١ تراه يكفي ليؤدي بنفسه الى النتيجة المذكورة . فمقدمة المعاهدة الإيطالية الروسية المسماة بمعاهدة

رابلو التي تقول (إن ملك إيطاليا وحكومة الاتحاد الجمهورى السوفييتى المتشبعين بالرغبة فى إيجاد علاقات سياسية واقتصادية منتظمة قد قرر تال هذا الغرض عقد معاهدة تجارية وعيند الوزراء المفوضين الخ الخ) تؤدي الى الاعتراف أيضاً . فالتصريح الجلى الذى جاء فى المادة الأولى من هذه المعاهدة كان من الممكن الاستغناء عنه دون أن تتغير النتائج فيما يتعلق بالاعتراف . وكذلك شأن معاهدة « برست ليتوفسك » التي كانت أول معاهدة حددت تاريخ الاعتراف بحكومة السوفييت حيث جاء سببها من البوائى على قيام الاعتراف الضمنى وفى الحق إن ألمانيا وحلفاءها قد اعترفوا بموجب هذه المعاهدة بهذه الحكومة التي تولدت عن ثورة دموية .

ولكن من المؤكد أن ألمانيا قد اعترفت فيما بعد ببطلان هذه المعاهدة ، ففى صلح فرساي وفى المادة ١١٦ و ٢٤٩ و ١٩٢ قد تقرر ذلك . فالمادة ١١٦ تكلمت عن « بطلان » والمادة ٢٤٩ تكلمت عن « نسخ » ، إلا أننا لا نفهم والحق يقال كيف يمكن لألمانيا وحدها أن تبطل عقداً بين طرفين بموجب معاهدة بينها وبين دول أخرى ليست روسيا طرفاً فيها . ولكن من الممكن أن نرى فى هذا الموقف عدولاً من جانب ألمانيا عن المزايا التي يمكن أن تنالها فى المعاهدة الروسية الألمانية . وبهذا المعنى قالت المادة ٢٥٩ فقرة ٦ : « تؤكد ألمانيا عدولها المنصوص عليه فى المادة ١٥ من عقد هدنة ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ لمصلحة النصوص المدونة فى هذه المعاهدة الخ الخ .)

على أن جوهر معاهدة « برست ليتوفسك » لا قيمته بذاته فيما يتعلق بالاعتراف ، وإنما المهم هو التعامل مع حكومة روسيا الفعلية ، وهذا التعامل كاف لبيان إرادة الدول باعتبار حكومة روسيا مشروعة .

ويمكن أن يضاف إلى ما تقدم أن فى رفض الاعتراف بالحكومة التي يطلب منها إنجاز بعض التعهدات ما يتنافى والمنطق . فهل الامر خاص بشمئزاز من التعامل معها بحيث لا يمكن التغلب عليه ؟ أم هل ياترى أمر التعامل معها مما يتنافى والآداب ؟ أم يظنون أنها غير أهل للوفاء بما تقطعه من عهود ؟ إذا كان الأمر كذلك فمن الواجب الانتظار حتى تنهزم هذه الحكومة أو تتطور . أما إذا كانت هذه الحكومة

صلب وقادرة على أن تزاول السلطات العليا في الدولة وتحمل المسؤولية المترتبة على ذلك فمن الأوفق عندئذ الاعتراف بها وأن يطلب منها على اعتبارها الأداة المشروعة للدولة إنجاز كل تعهد خاص بالدولة .

وعندما تتصل الدول بحكومة فعلية لعرض مقترحات عليها أو شكائيات وظلامات يكون هذا الامر بمثابة اعتراف بأنها تستطيع إنجاز ما تعده . ولذلك فان «بسمرك» جعل يتفاوض مع حزب الامبراطورية الفرنسية عند ما كان يشك في قوة حزب الدفاع الوطنى في ٤ سبتمبر سنة ١٨٧١ وليس من شك أيضاً في أن الاعتراف الضمنى يستخلص من إرسال معتمدين سياسيين لدى الحكومة الفعلية .

ولكن ماذا يكون رأى لو أن الدولة لم تستدع سفيرها أو معتمدها ولم تجدد أوراق اعتمادها ، واكتفت بأن تدعه في مكانه ؟ إتنا نرى أن حالة كهذه دليل على الاعتراف ، لأن ما يدل على عدم وجود علاقات مع حكومة جديدة إنما هو عدم قيام علاقات رسمية ، ولكن بما أن هذه العلاقات كانت موجودة فان من المستحيل قطعها إلا باستدعاء السفير أو المعتمد . وبما أن هذا الاستدعاء لم يحصل فمن الواجب أن ترى أن ليس أمام الدولة صعوبة في الاحتفاظ بالعلاقات السابقة مع الحكومة الجديدة .

فمن اللحظة التي عدلوا فيها عن القاعدة القائلة بان السفير يمثل ملكه أو رئيس جمهوريته شخصياً لدى الملك الأجنبي أو رئيس الجمهورية الأجنبية ، ومن اللحظة التي أصبح من غير الضروري فيها البحث عن أوراق الاعتماد الجديدة إذا ما تغير رئيس الدولة . كان من الراجح تطبيق المبدأ السابق على الحكومة الفعلية ، وفي الوسع تأويل استمرار المعتمد لدى الرئيس الجديد مستودع السيادة على أنه تأكيد وضمان لاثر أوراق الاعتماد السابقة ، على أن تقديم أوراق اعتماد جديدة أو إرسال معتمد جديد يكون من الأعمال الحاسمة في الاعتراف .

ولكن قبول المعتمد السياسى له مغزى كغزى إرساله ، إذ لقبول المعتمد نفس السبب الذى يقوم عليه إرساله ، باعتبار ان هذا القبول من الاعمال التى يقصد بها

الى الاعتراف من جانب الدولة التي استقبلت المعتمد . ولقد رتبوا دائماً على هذا القبول أثر الاعتراف . ولذلك نجد آداب القانون الدولى قد ناقشت بهذه المناسبة موضوع حقوق الدولة وواجباتها فى ميدان قبول المعتمد أو رفضه ، كما ناقشت عدم قبول ممثل ملك معزول أو ممثل معتصب . ولقد قال «قاتل» : « عندما تطرد أمة ملكها نجد الدول التي لا تريد أن تعلن العداء لها أو الاعتراض عليها وتحويل مجرى البغضاء نحوها والحرب أيضاً تعتبرها كدولة حرة مستقلة دون أن تبحث فى عدالة تخلصها من الملك الذى كان يحكمها أما إذا كانت الأمة قد خضعت لملك جديد بعد أن طردت أميرها السابق ، أو إذا كانت قد غيرت نظام وراثته العرش و اعترفت بحاكم جديد على قبض مصلحة ولى العهد الشرعى المنصوص عليه ، فليس للدول الأجنبية إلا أن تقر بمشروعية الواقع ، ذلك بأن الموضوع ليس خاصاً بها ولا هو مما يدخل فى نطاق منازعاتها ، فإذا كانت الدول الأجنبية قد قبلت معتمدى الغاصب وبعثت اليه معتمديها فليس للأمير الشرعى اذا هو جلس على العرش مرة أخرى أن يجار بالشكوى من ذلك الموقف على أنه مهين مادامت الدول لم تذهب الى أبعد من ذلك كأن تساعد ضده . (قاتل جزء ٣ ص ٢٢٨) أما «مارتنس» فلا يشاطر قاتل هذا رأى ، إذ يقول : « إن فقدان حيابة العرش دون إرادة ينتزع من الملك الشرعى حق التمثيل السياسى بقدر ما تمنحه الحيابة الفعلية للغاصب » . (جزء ٢ ص ٤٣) ولكن الثابت على أى حال هو أن قبول السفير أو المعتمد اعتراف بالحكومة الفعلية .

وهناك موقف وسط هو وجود علاقات بين حكومة فعلية ودول أجنبية ولكن دون وجود معتمدين ذوى صبغة دبلوماسية .

إن دولة ما يجب أن تطأطأ الرأس أمام قوة الظروف فى أغلب الأحيان . فمن العبث إذن أن تقرر دولة أن لا وجود للحكومة ما بالنسبة لها ، حيث لا يمكنها والحالة هذه إلا أن تعدل عن حماية رعاياها لدى هذه الحكومة أو أن تكل أمر حمايتهم إلى السلطة الفعلية صاحبة السلطان وحدها ، وهذا ما حصل عقب سقوط الحكومة القيصرية فى روسيا . ولننتقل الآن الى تحديد السيادة

الباب الرابع

تحديد السيادة

نظرية تجاوز الحقوق والسرف

في ميدان العلاقات الدولية

الفصل الاول

الفكرة الجديدة من القانون الدولي

يقول دعاة السلام ان لحركة الوقائع والافكار في هذه الاونة اشارات تدل على ان القانون الدولي سائر في سبيل مرحلة فاصلة من مراحل تطوره التاريخي، ذلك بان هذه الشارات من شأنها ان تنبئ باشراف مستقبل جديد في هذا الميدان .
ولسكنا اذا نحن محصنا البناء العلمي الذي قام عليه هذا القانون منذ نيف وثلاثة قرون علمنا ان هناك فكرتين اساسيتين قد سادتاه :

- (١) أما الفكرة الاولى فهي تلك التي تعتبر القانون الدولي قانونا جوهريا للدول ولا قانون لهم سواء، ولا تدخل لاي قانون آخر في حدود نفوذه وسلطانه ، مع الاقرار بانّه يجعل الافراد جهلا تاما ولا يهتم بشئونهم إلا على أعلى رعايا دولة .
- (٢) وأما الفكرة الثانية فهي تلك التي تعتبر الدول شخصيات أدية لها السيادة على نفسها ، ولا تخضع لسلطان القانون الدولي إلا في الدائرة التي تعترف هذه الدول بانّه اجباري فيها بناء على رضا حر واختيار مطلق من أي قيد ، وإرادة لا رقيب عليها ولا حسيب .

ولكن الظروف الجديدة قد عدلت هاتين الفكرتين فاوجدت فكرة جديدة
من القانون الدولي

فكرة القانون الدولي الجديدة

لقد تطورت الافكار أخيراً بالنسبة لفكرة الدولة ومهمتها في ميدان العلاقات
الدولية . ورجال القانون الدولي يسندون هذا التطور الى ما أسموه تضامناً العلاقات
الانسانية ، سواء أكانت هذه العلاقات داخل التخوم أم خارجها . وعلى قاعدة
هذه الظاهرة الاجتماعية تكونت نظرية قانونية غيرت فكرة القانون العام وفكرة
القانون الدولي بالتبعية .

ان هذه النظرية الجديدة تقوم على ان الدولة مجرد مخلوق معنوي كأي جماعة ،
فهي اذن ليست غرضاً بذاتها ، ولكنها مجرد وسيلة لقيام العلاقات بين المخلوقات
الانسانية التي تتكون الدولة منهم ، أما الفكرة القديمة التي جعلت من الدولة سلطاناً
أمراً ناهياً فانها أصبحت والفناء سواء .

والواقع الآن ان بعض أعضاء جماعة معينة يتقلدون السلطان لادارة المصالح
العامة ، ولاغرض من ذلك الا أن تقوم فيما بين أفراد هذه الجماعة أو فيما بين هؤلاء
وأفراد جماعة أخرى تماثلهم علاقات موده تنمو وتشد وتتوثق من يوم لآخر ،
حتى لقد أمسى في المقدور القول بأن الدولة العصرية جنحت مذ الآن الى أن
لا تكون دولة أمرة ، وصار وراء المخلوق الصوري المسمى دولة شخصية طبيعية
صحيحة هي شخصية الفرد .

فاذا كانت الدولة مجرد تعبير معنوي ، فلا مناص من أن تكون الجماعة الدولية
تعبيراً معنوياً أكثر اتساعاً وضخامة باعتبارها مجموعة دول ، أي أنها مخلوق صوري تألف
من مخلوقات صورية كثيرة .

وفي الواقع إن الجماعة الدولية تنطوي على نفس البناء الانساني الذي تقوم عليه
الجماعات السياسية الداخلية ، فهي تتألف اذن من نفس العناصر الانسانية التي

تتركب منها الجماعات السياسية داخليا ، وتكون بكل بساطة جماعة مؤلفة من أفراد احتشدوا في جماعة قومية .

ويترب على هذا أن القانون الدولي ليس شيئا آخر غير مجموعة القواعد التي تجرى على مقتضاها علاقات الاهالى التابعين لجماعات سياسية مختلفة .

ولكن رغما من عصرية هذا التعريف فانه قديم ، لأن فكرته لم تفت على المشرع الهولندى العظيم « جروسيوس » . إذ لم يتردد هذا الفقيه في أن يجاهر بأن القانون الدولي والقانون الطبيعى لم يسودا بحسب علاقات دولة بأخرى ، ودولة بأفراد ، ولكنهما سادا أيضا علاقات ما بين رعايا الدول المختلفة (راجع ج . كوسترس أسس القانون الدولي ج ٤ طبعة لندن سنة ١٩٢٥ ص ١٥٦)

(Kouters - Les fondements du droit du gens - Contribution à la théorie générale du ' droit des gens , T IV Leyden 1925 , p. 56)

ولكن عاصفة الاستبداد الدولي التي اكتسحت العالم منذ ذلك الحين قد جعلت الفكرة تغوص في بطن الأرض ، وانقضت الأزمان الطويلة والفكرة مقيدة ، تكتنفها الحوائل من كل ناحية لتعوق نموها وازدهارها .

على أن هذه العاصفة لم تنجح مع ذلك في قتل الفكرة ، إذ أبقاها في نهاية القرن الماضى ، وردھا الى عالم الحياة ، فقيه انجليزى هو العلامة « وستليك » الذى نادى بأن « واجبات الدولة وحقوقها هي بكل بساطة واجبات وحقوق الاهالى الذين تتكون منهم هذه الدولة » . (راجع وستليك ص ٧٨) . « فصول في مبادئ

القانون الدولي J . weolleake - Chapters of the principles of int Law (و . ا . بيليه : مباحث في الحقوق الاساسية للدولة ص ٨٠ و ٨١ من المجلد العامة للقانون الدولي العام سنة ١٨٩٨) (A . Pillet - Recherches sur les droits fondamentaux des Etats .

ولكن العقائد التي سادت بخصوص الدولة قد اضطهدت تلك الفكرة زمنا آخر ، إلا أنها لم تمت ككل فكرة صالحة طيبة ، إذ نمت وترعرعت بمجرد ما استرعى التضامن الدولي أنظار الفقهاء ، ثم تناهت هذه الفكرة إلى أن تفرض

نفسها شيئاً فشيئاً بعد انتصار أحدث نظريات القانون الدولي ، حتى لقد تأكد
« حلول قانون جديد سما بالانسان فوق الدولة محل القانون الدولي العتيق الذى
اعتبر الدولة أسمى من أى شئ آخر » ، « وهذا هو الغرض من القانون الدولى » .
كما تأكد أن « القانون قد اتجه فى سبيل إرضاء الأفراد دون المخلوق المعنوى وهو
الدولة » ، (راجع مسيو ده لابراديل — المسألة الصينية . المجلة العامة للقانون الدولي
العام سنة ١٩٢١ ص ٣٣٩ و ٣٤٠ — وراجع كذلك مشروعه عن « إعلان
حقوق الأمم وواجباتها » . والايضاحات التى ذكرت بهذا الصدد أمام مجمع
القانون الدولي سنة ١٩١٦ . (Annuaire) التقرير السنوى للمجمع الدولي (جزء
٢٨ ص ٢٠٦ و ٢٠٧ و ٢١٦) وتصريحات المسيو Mandelstam « مندلستام »
(ص ٢١٨) من التقرير المذكور ، وهى تصريحات وافقت على أهم مبادئ هذا
المشروع فى غير تحفظ ، ونعنى بها مبدأ تبعية الدول المتبادلة *interdépendance*
ومبدأ الاعتراف الدولي بحقوق الانسان وهى مبادئ خاصة بمبدأ استقلال الدول .
راجع (سلدانا) الدفاع الاجتماعى العام (*La defense sociale universelle*)
سنة ١٩٢٤ ص ١٢ ، ١٣ ، ١٦ ، ١٩) وراجع (باده فان . « العمل الاكراهى
البريطانى الجرماني الايطالى ضد قنزويلا » فى المجلة العامة للقانون الدولي العام سنة
١٩٠٤ ص ٣٨٧) .

لم يكتف الفقهاء الدوليون بان احلوا القانون الذى فوق الفرد على الدولة محل
القانون الذى فوق الدولة على كل شئ ، بل انهم لم يترددوا فى أن يعلنوا أن من
الخطأ التقليدى « الاعتقاد بان القانون الدولي هو قانون الدول » (راجع مقال
« سيل » Scott) منهاج دراسة فى القانون الدولي العام) فى المجلة العامة للقانون الدولي
سنة ١٩٢٣ ص ١١٦ وما بعدها) . ثم جاهر هؤلاء الفقهاء بعدئذ بالضرورة التى
تحتم صلب القانون الدولي بالصيغة الديمقراطية التى يتطلبها العصر الحاضر ، وإقامة
أساسه على مبادئ تستخلص من دراسة علاقات الشخص باخوانه ، عوضاً عن قيامه
على أساس من الفكرة الارستقراطية التى تلتحق بالانسان بالدولة . (راجع . ج .
رالستن (Ralstone) - القانون الدولي للديمقراطية سنة ١٩٢٣ ص ١٦٦ طبعة

باريس (Ledroit international de la démocratie) وجمس.و. جانر (Grner)

الرقى الحديث فى القانون الدولى طبعة كلكتا سنة ١٩٢٥ ص ٢٥

ولكن التطويات العتيقة نشطت وهاجمت النظرية الحديثة وسدت فى وجهها السبل بما اعدده الزمن لها من قوة الخبرة والتقاليد والعادات ، والفكرة القديمة ، واللهجة العريقة . ولذلك كان نجاح النظرية الحديثة ضئيلا . وتمسك الشراح بالنظرية العادية ورفضوا الاعتراف للانسان بسند مباشر فى القانون الدولى .

ولكن الحوادث اقوى من مقاومة القديم ، وفى وسعها ان تدلل على هزيمة النظريات العتيقة ، اذ نرى الفكرة الجديدة تنسلك رويدا رويدا فى الواقع والحقيقة رغم كل مقاومة .

فها هو الفرد قد شغل باجراءات التحكيم ميدانا واسعا خلال القرن التاسع عشر . واذا أردت أن تستبين ذلك فراجع (مجموعة التحكيم الدولى جزء ٢ ص ١٥ و ١٦ - Racueil des arbitrages internationaux) مقدمة - مؤلفيه ده لا براديل وبوليتس)

وهناك أيضا المركز الذى اعترف به نظام العدل الدولى للانسان فى بلاد أمريكا الوسطى (راجع العدل الدولى لبوليتس طبعة باريس - هاشيت - سنة ١٩٢٤ ص ١٣٩ وما تلاها - Le justice internationale) ، بل وهناك أكثر من هذا تستطيع أن تقف عليه إذا راجعت معاهدات الصلح فى سنتى ١٩١٩ و ١٩٢٣ فيما عيس العدل الدولى الذى أقام محاكم التحكيم المختلطة ، وتجد قبل هذا مشروع محكمة الغنائم الدولية سنة ١٩٠٧ ، هذا فضلا عن الحقوق التى خولتها معاهدات الصلح للانسان بموجب النصوص الخاصة بالأقليات ، (راجع The Stabili sation of

Europe , Chicago , 1924 par Ch . Visscher p . 28 استقرار أوروبا

لشارل فيسشر وراجع سلدانا ص ٢٨ من كتابه المذكور آنفاً
وتجد فى النهاية أن القانون الدولى الوضعى قد أتى على عاتق الافراد أحيانا التزامات مباشرة كما هو الشأن فيما يتعلق بالقرصنة وتجارة الرقيق الأسود ، والاتجار

بالنساء والاطفال ومهاجرة البواخر التجارية في زمن الحرب (راجع اتفاقية واشنطن
القيمة ٩ فبراير سنة ١٩٢٢ مادة ٣) اذ اعتبر القانون الدولي الوضعى كل هذه
الاعمال جنائيات وجنحاً دولية (راجع تراڤيرس Travers — قانون العقوبات
الدولى جزء ٥ طبعة باريس سنة ١٩٢٣ فقرة ٢٧٤٨)

إن هذه الفكرة تستمد قوة خاصة من النظريات الجديدة التى جاءت أساسا
للقانون الدولى وليس مظهر نظام أو نتيجة إرادة ما دمنا نراها ثمرة التضامن الذى
دعت اليه الحاجات الاجتماعية (راجع دوجى Duguit — فى القانون الدستورى
جزء أول ص ٥٥١ وما بعدها وكراب H. Krappe - Die Moderne Staatsidee
الطبعة الثانية سنة ١٩١٩ ص ١٨٠ — وسالفىولى SalvioLi-La Rivista di
diritto internationale — مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢١ — ١٩٢٢ ص ١٠
وما بعدها وفردروس طبعة توبنجن سنة ١٩٢٣ ص ٦٤ — ٧٦)

A . Verdross- Die Einheit der rechtlichen weltbildes auf Grundlage
des volkerrechtsfassung

فالعلاقات بين أفراد دول مختلفة كالعلاقات بين أفراد بلد واحد تخلق عرفا
اقتصاديا وأديا يعنى قواعد قانونية اجبارية عند ما يدعو هذا العرف الاقتصادى
الأدبى الى وجود ضمير قانونى بمعنى قيام احساس بأن الواجب يلى على هؤلاء
الأفراد جميعا أن يعمل بعضهم تلقاء البعض الآخر وفاق هذه القواعد التى يؤدى
انتهاكها الى حمل الناس على أن يطالبوا بتحقيق ضمانات منتجة حتى تكون هذه
القواعد بمنجاة من أى افتئات.

وبهذه الطريقة تقوم بين القانون الدولى والقوانين الاخرى وحدة فى الاساس
الى جانب وحدة الموضوع والغرض . ويترتب على ذلك أن تكون طبيعة جميع
القوانين التى تحكم العلاقات الانسانية واحدة سواء أكانت قوانين خاصة أم عامة
أم دولية . ويصبح القانون الدولى خاصاً بالانسان فى كل مكان ولا يخص سواه .

ولقد لاحظ المسيو دوجى بحق ضمن كتابه (فى القانون الدستورى جزء أول ص ٥٥٩) : « ان القانون الدولى تكون من أوامر تصدر للأفراد ككل قانون ، وهى أوامر أساسها التضامن القائم فيما بينهم ، وأساسها معرفة الأفراد هذا التضامن والعمل به فى لحظة ما ، إذا اردت تحرى الحقيقة . كما يحتوى القانون الدولى عددا محدودا من الأوامر توجه على الخصوص الى الحكام دون ان تكون قاصرة عليهم . ذلك بانه قد نيط بهم تحديد الخدمات العامة وإنشاؤها والعمل على احترامها وتنظيمها وتوجيهها باعتبار أنهم القابضون على الجزء الاعظم من القوات »

فالقضاء النهائى على المبدأ الاساسى الذى قامت عليه الفكرة العتيقة الخاصة بالسيادة المطلقة فى القانون الدولى هو وحده الكفيل بالنصر للفكرة الحديثة القاضية بتفوق الانسان على الدولة باعتبارها اصلها ومكونها . وإذا اردت المزيد من معرفة علة هذا التفوق فراجع « المبادئ العامة للقانون الدولى » لمؤلفه المسيو د لا براديل طبعة سنة ١٩٣٠ . وإذن فلننتقل الى الكلام عن السيادة .

فى السيادة

ان فكرة السيادة لا تزال كما قيل بحق « النقطة الجوهرية التى تقوم عليها النظرية التى سادت القانون الدولى ، والمركز الذى تنتهى اليه جميع المسائل الاخرى . » فما هى السيادة وما هى قيمتها العلمية الآن ؟
لنتكلم أولا فى إيجاز عن ماهية السيادة

ماهية السيادة

عرف المسيو دوجى السيادة فى كتابه القانون الدستورى ص ٤٧٨ جزء أول بأنها « السلطان الأعلى ، بل السلطة التى يمكن تصورها على أتم وأكمل حال . فاذا طبق هذا السلطان فيما يتعلق بإرادة إنسانية كان معناه حق هذه السيادة فى أن لا يحدها غير ذاتها »

وإذا نحن نظرنا الى فكرة السيادة من الناحية التاريخية علمنا أنها كانت فى

١. بداية الرأي تعبيراً عن السلطة الداخلية في جماعة سياسية ، وهي سلطة وضعت لتترجم عن علاقات ما بين سيد ومسود . أو بين رئيس ومرؤوس . وولى أمر ورعاياه :

(راجع جرنز ص ٣٨ - ٣٩) Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures

وقد انتقل تطبيق هذه الفكرة من الميدان الداخلى إلى الميدان الدولى خلال القرن السادس عشر . لأن الدولة التى كانت السيد المطلق فى الداخل قد اعتبرت صاحبة هذه السلطة المطلقة التامة فى الخارج .

وقد فرضت هذه الفكرة نفسها على القانونى الدولى وهو وليد . أى حين كان رقيه مشتبكاً فى مجاهدة المحاولات التى قامت بها الدول فى سبيل التسلط العالمى ، لذلك أقام صلح وستفاليا القانون الدولى على أسس من احترام الاستقلالات الخاصة بعد إذ قضى على روح التحكم العالمى . (راجع ووكر — تاريخ قانون الأمم — طبعة سنة ١٨٩٩ جزء أول ص ١٤٨ وما بعدها) Walker-History of the Law of Nations

ان فكرة السيادة بمعنى السلطان الاعلى المطلق الذى لا حسيب له ولا رقيب عليه قد أخذت منذ ذلك الحين تنمو وترتقى فى سهولة داخل نطاق القانون العام الداخلى فكان لذلك كل السلطة على شريطة ان يحترم ما لزملائه الملوك من سلطان مماثل (راجع ده لا برديل ص ٢٣٧) ولذلك فان كلمة سيد او ولى الامر رادفت كلمتى ملك ورئيس مطلق . ثم طبق هذا التعبير فيما بعد على الدولة نفسها عندما انتقلت السلطة السياسية فى نهاية القرن الثامن عشر من الملك إلى الشعب ثم الى الامة حيث أصبحت السيادة غير تابعة لشخص معين .

ولقد أدى هذا الرأى إلى أن صارت الدولة لا تطبق صبراً على أى قيد يقيد بها الغير ، ولا ترتضى إلا القيود التى تفرضها على نفسها إرادتها الخاصة داخل سياج الحياة الدولية ، وبذلك كملت سيادتها وتم استقلالها .

على أن استعمال كلمة السيادة والاستقلال فى لغة القانون باعتبارها مختلفتين تارة ومتعادلتين تارة أخرى ليدل وحده على الاضطراب الذى ساور الفقه الدولى من جراء أفكار متبدلة متطورة يحاول الفقهاء أن يضعوا حدود مرماها ، ويثبتوا أقطار مناهها .

إن غالبية الشراح المبرزين في الزن التاسع عشر قد فرقوا بين كلمتي السيادة والاستقلال ، إذ رأوا في الاولى حق القيادة ، وفي الثانية حق الحكم الذاتي . (راجع هال — الوجيز في القانون الدولي . الطبعة الثامنة — سنة ص ٦٥ وما بعدها Hall A · Treatise of international Law) ، والمراد من الكلمة الاولى هو التحلل من أى قيد أو مراقبة على العلاقات الخارجية ، وأما الكلمة الثانية فلا غرض منها إلا حرية الدولة في شئونها الداخلية أى المنزلية (راجع نيوفانج — السبيل الى سلام العالمى — عهدة الامم المركزية سنة ١٩٢٤ ص ٤٢) The Road to world Peace a Federation of Nations وهناك آخرون يرون من الواجب التبسط في الامر والاكتفاء بتعبير واحد والقضاء على التعبير الآخر . ويستليك في Collected Paperes كتابه مجموعة وثائق ص ٣ — وجارتر في كتابه حدود السيادة القومية والعلاقات الخارجية ص ٥٤ — وسيل في ميثاق الامم Pactes Nations ص ٩٤ يرون وجوب القضاء على الاستقلال والاكتفاء بالسيادة وعلى رأسهم (بيليه) Pillel ص ٦٩ و٢٤٨ من كتابه بحوث في الحقوق السياسية للدول ،

ولكن الرأى المتفوق اليوم هو اعتبار الكلمتين مترادفتين (راجع باده فان L' action coercitive Anglo - germano - italienne contre le Venezuela dans la Revue générale de droit international public

ولا براديل ص ٣٣٧ ، و«كران» الدولة في القانون الدستورى والدولى ص ٤٩ وما بعدها و«سفير ياديس» Cours de droit international — منهاج القانون الدولى باليونانية ص ١٧٥

أما الكياسة La diplomatie فقد سادها عرف أدى الى استعمال احدى الكلمتين بدل الاخرى ، وكذلك الحال في أحكام المحكمين وقرارات العدل الدولى ، مع ايثار كلمة السيادة (راجع مثلاً رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولى ضمن قرارها الصادر بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ حيث استعملت كلمة الاستقلال وحدها بمعنى السيادة) . وإذن فلا داعى للفرقة بين الكلمتين مادام هذا الفارق لا يؤدى الى أى فائدة .

فالسيادة بمعناها المطلق قد أصبحت من أسباب المضايقة للفقهاء ولا سيما دعاة السلام منهم ، وذلك راجع الى اضطراب القانون الدولي الى فرض قيود على حرية الدول ونشاطها العملي كلما تمت سيادتها وتزايد خطرها .

وهنا نستطيع أن نلمس أكبر تناقض بين ماهر نظري وماهر تطبيق ، لأن سيادة الدولة اذا هي بقيت مطلقة ولا جواز لتحديدها الا بإرادة الدولة صاحبة الشأن يصبح من المتعذر التوفيق بين بقاء ارادة الدولة سيدة على الاطلاق وبين تحديدها هذه الارادة بقواعد قانونية اجبارية .

واذن فلا ندح في هذا الموقف عن واحد من أمرين ، فلما أن تكون الدولة سيدة نفسها ، واذن فليس في الوسع أن تخضع لقواعد الزامية آمرة ، وإما أن تكون خاضعة لهذه القواعد واذن فلا سيادة .

على أن هناك بعض الشراح الذين لا يريدون بدلا عن السيادة المطلقة قد ذهبوا في غير تردد إلى النتائج المنطقية للسيادة المطلقة ، وانكروا قيام قانون بالمعنى الصحيح للكلمة بين الدول ، ذلك بانهم لا يرون من الواجب قيام قواعد الزامية آمرة ناهية في ميدان الحياة الدولية وكل ما يسمحون به انما أن تقوم قواعد أدبية وضعية .

وهكذا كانت الحال على الخصوص في المانيا والبلدان التي ذاعت فيها الثقافة الجرمانية . فـ *Hegel* يرى أن ليس للدول أن تحترم المعاهدات إلا خلال الزمن الذي يمكن فيه الاستفادة منها

(راجع له فور *Le Fur* — سيادة الدولة والقانون الدولي)

La souveraineté de l'Etat et le droit international dans les lettres
Janvier - Février 1925

أما *Jellinek* فيرى وجوب توارى القاعدة القانونية إذا تعارض تطبيق القانون الدولي مع كيان الدولة ، لأن الدولة فوق كل قاعدة قانونية ، فالقانون الدولي يقوم لمصلحة الدول ، ولكن الدول لا تقوم لمصلحة القانون الدولي . (راجع دوجي ص ٥٦٤ . وراجع أيضا ما ذكره *Kelsen* عن *Lasson* ص ٢١٨ من سيادة الدولة) .

ولكن هذه النظرية لم تتحول إلى مدرسة ، لأن نكران القانون الدولي بقضيه وقضيضه لا يمكن أن يتم دون القضاء على البداة ذاتها .
ولذلك فإن مجهود الفقه قد اتجه في سبيل التوفيق بين قيام القانون الدولي ومعنى السيادة التي لا يمكن أن ينكرها هذا القانون ، ولقد سعى هذا القانون الى أن يقوم بمحاولتين كتابتهما ناقصة ، أولاهما نظرية الحقوق الجوهرية La théorie des droits fondamentaux والآخرى نظرية التحديد الذاتي للسيادة La théorie de l'auto limitation أو تحديدها وفاق مشيئة الدولة صاحبة الشأن.

نظرية الحقوق الجوهرية

ان هذه النظرية فرنسية ، ومصدرها هو العقد الاجتماعي ^(١) ، وهي نظرية قررت أن للدول حقوقا سابقة على اندماجها في الجماعة الدولية ، وأن في وسعها ان تزاول هذه الحقوق بشرط أن تحترم ما للدول الأخرى من حقوق مماثلة ، وهذا الالتزام العام هو أساس القانون الدولي الذي ينحدر من ضمائر الشعوب المتمدنة ليجد تعبيره في العادات والمعاهدات ، ولكن أنى هذا الضمير ؟ إن فقهاء الدول القوية هم وحدهم الذين يعرفون مستودعه ومستقره ، ولا نظن نحن أن هذا الضمير يستقر في هذا العصر المادى أو الحجري إلا في صلب الحديد والنار ، وإلا لكان الامر عكس ما نرى من فساد شامل ، واغراق في إفساد الاخلاق والطباع بين الامم المستضعفة على أننا نرى مع ذلك ألا معدى لنا عن أن نقول مع بعض القائلين : إن هذه النظرية تقوم على مجرد فرض ، لأنها لا تقيم الدليل على وجود الحقوق الجوهرية التي تأسست عليها ، هذا فضلا عن أنها تتناهى إلى حلقة مفرغة ، لأنها تعتمد في تقرير وجود قانون دولى مقياسه الوجود الذاتى للدولة على حقوق مقياسها إرادة الافراد ، الامر الذى لا يمكن أن يكون قبل وجود الجماعة القانونية الخاضعة لقانون مقياسه

(١) راجع الجزء الاول والثاني من علم الدولة

الوجود الذاتي للدولة ، واذن فليس في الوسع أن نعلل بهذه الطريقة قيام قانون دولي بمعناه الصحيح بين الدول ، لان التسليم بأن للدول حقوقا يتطلب لزاما أن نبدأ بالتدليل على وجود قانون دولي يؤدي إلى ميلاد الدول وبيعث على تكوينها .

تحديد السيادة بالمشيئة الذاتية

وأما نظرية تحديد السيادة بالمشيئة الذاتية للدولة صاحبة الشأن فيرجع فخرها إلى ألمانيا ، وهذه النظرية تقول بما أن الدول سيادة نفسها فهي لا تستطيع أن ترتبط إلا بإرادتها . فبمجرد قبولها قاعدة إرادتها واختيارها حق عايمها الخضوع لهذه القاعدة ، واذن تكون الطبيعة الاجبارية للقانون الدولي هي نتيجة مترتبة على سيادة الدول التي تفرض عل نفسها قوانين تحدد استقلالها الداخلي وفاق مصلحتها . ولكن الاعتراض الذي يخطر بالبال فورا هو أن اجبارية القاعدة التي وضعت بإرادة واختيار يجب أن ترتبط بقاعدة آمرة ناهية بذاتها ، والا فلأنها لا تكون قاعدة قانونية صحيحة ، وتبقى تحت تصرف الدول التي وضعتها ، وفي وسع هذه الدول والحالة هذه أن لا تجعلها اجبارية وعندئذ لا يجوز التعويل عليها .

ولا يكفى القول بأن القاعدة التي وضعت عن إرادة واختيار قد تولدت عن اتفاق إرادات ، فصار هذا الاتفاق فوق الارادات التي خلقته ، واذن فلا يكون في وسع إحدى هذه الارادات أن تتحلل منه وحدها ، نعم ان هذا القول لا يكفى ومن الواجب التدليل على وجود قاعدة سابقة تحلم على اتفاق الارادات قوتها الاجبارية ، وهذا النظام القانوني السابق بوجوده على وجود الاتفاق لا يمكن أن يتم تأسيسه بذاته بمقتضى اتفاق إرادات كما لاحظ « جيلينيك » Jellinek ذلك بحق . (راجع ما اقتبسه دوجي عن جيلينيك ص ٥٥٩ من كتابه في الدستور)

ولكن هذه الايضاحات قد اعتبرت غير جديرة بالتسليم ، لأنها لا تتفق وفكرة الجماعة القانونية الدولية (راجع kelsen كلسن — نظرية السيادة وحقوق الشعوب ص ١٨٧ — إلى ١٩٠) ولذلك فان عدم كفاية هذه الايضاحات قد أصاب نظرية السيادة

باول اصابة محكمة ، وجميع الذين لم يستطيعوا الرضاء بها قد بدأوا يتشككون في احتمال العمل طويلا بنظرية السيادة . وهكذا جعلت فكرة السيادة المطلقة تنهقر من الناحية النظرية . ولقد ساد الشعور بوجه عام باستحالة انعقاد الوفاق فيما بين نظرية السيادة المطلقة وبين القانون الدولي العصري الذي أصبح على قيقض القانون الدولي القديم حيث لا يتجده مجرد دفاع ضد الحرب والفتح فحسب ، ولكنه مختص أيضا بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية التي جعلت تنمو نماء مطردا (راجع ده لا براديل ص ٣٣٨)

ولما ترعزت فكرة السيادة المتطرفة المطلقة داخل نطاق القانون العام الداخلي ازدادت قوة الهجوم عليها . فنذ فاتحة القرن الماضي رأينا بعض الشراح والفقهاء والفلاسفة ينتقصون من قدر الفكرة ، حتى لقد تراخى التعلق بها بعض الشيء عمليا ولا سيما من ناحية النتيجة العتيقة التي ترتبت عليها ، وعبروا عنها بعدم مسئولية السلطة العامة للدولة (راجع « جاستون جيز » Jéze — المبادئ العامة للقانون الإداري *Principes généraux du droit administratif* الطبعة الثالثة — باريس ١٩٢٥ مقدمة ص ١٤) . وسرعان ما عولمت السيادة في القانون العام على اعتبارها عقيدة فاسدة لا يمكن قبولها . (راجع دوجي ص ٤٣٨ وجويكوشيا Goicochea و Cocker — كوكر — النظريات السياسية للزمن الحاضر طبعة ١٩٢٤ فصل ٣) . فاللولة لا تعتبر الآن ذات سلطان مطلق ، ولكنها ذات مهمة اجتماعية يجب أن تؤدها وفاق قواعد قانونية (راجع دافيد جين هيل ص ٨٣) *David Jayne Hill - L'Etat Moderne et l'organisation internationale*

وسرعان ما انتقل تدهور فكرة السيادة من القانون العام إلى القانون الدولي كما كان الشأن فيما مضى بالنسبة لفكرة إطلاقها من أي قيد ، ولقد كانت المانيا أول دولة طبقت هذا المبدأ . (راجع فون موهل Von Mohl — الدولة وحق الشعوب والسياسة . *Staatsrecht, Volkerrecht und Politik* — جزء أول ص ٦٢٦ و ٦٢٧) ثم جرت فرنسا على مقتضاه في شدة . (راجع بيلييه ص ٦٦ وما بعدها) ، ثم جنل قد هذه النظرية يكتسح البلاد شيئا فشيئا . ولقد لاحظ عدد من الفقهاء الدوليين أن مذهب

السيادة القديم الذى كان الحصن الحصين للكياسة فى نظار « دافيد جين هل » قد تشوه ثم جعل يتصدع من كل ناحية ، ويذهب هباءً منثوراً ، حتى صار لا يتلاءم وحق الجماعة الدولية القانونية ولا مع بقائها . راجع دوجى ص ٤٣٨ و ٥٥٥ و ٥٦٥ و دافيد جين هيل ص ٢٢ و جرزر ص ٥٤ الخ . ثم أمسى هذا المذهب كما قال كلسن (ص ٣٨ و ٢٦٧) مذهبا لا يحتمل البقاء ، متناقضا والوجود ، خلوا من أى معنى ، ثم صار ولا مبرر له ولا صلة تجمع بينه وبين الفكرة العصرية القائلة بان لا سلطان للحكام إلا ما يقابل واجباتهم . (راجع جاستون جيز ص ٣٣٨) ، ذلك بان هذا المذهب اذا ما انتهى الى الانانية القومية جعل من المستحيل قيام حياة دولية منتظمة (راجع مقال له فور فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٩٢٥ ص ٥٨ . و سلدانا ص ١١ و ١٧ و بيليه Pillel - الاجرام الاجتماعى للدول والقانون الجنائى للمستقبل *La criminalite collective des Etatset le droit pénal de l'avenir*

— بوخارست سنة ١٩٢٥ فقرة ٣٦ و فقرة ٧٢) . بل انه مذهب يؤدى الى الفوضى كما قال دوبوى Dupuis - القانون الدولى وعلاقات الدول العظمى والدول الاخرى قبل ميثاق عصبة الامم طبعة سنة ١٩٢١ ص ٤٧٩ وما بعدها . ونيوفانج ص ٣٧ - وراستون - القانون الدولى للديمقراطية طبعة ١٩٢٣ ص ١٣٧ . وتشروف - الامم وعصبة الامم فى السياسة العصرية طبعة سنة ١٩١٩

ولكن الواقع هو أن هذه المقاومة قد وجهت الى السيادة المطلقة والسلطة الاستبدادية التى لاحد لها ، ولذلك فان النظرية التى بحثت عن الحقيقة وحدها جعلت تستنفذ كنزا من الجهود الفكرية فى سبيل التوفيق بين الصيغة القديمة والضرورات القصوى للحياة ومظاهر البدهة الملموسة

ان مقاومة فكرة السيادة لم تتناول فى الحقيقة غير السيادة المطلقة والسلطان المستبد العاتى عتوا كبيرا . أما النظرية التى جعلت مرماها الوصول الى الحقيقة فانها قد بذلت كما قلنا كنزا من الجهود والمهارة والخلق فى التوفيق بين الصيغة القديمة والضرورات القاهرة فى الحياة . ولقد اعتمدت هذه النظرية على الفكرة التى تنبأ بها « قاتل » فى الفقرة العشرين من مقدمة كتابه عن القانون الدولى ، إذ سمت هذه

النظرية في سبيل اجازة العمل بالسيادة اذا كانت في صورة متواضعة ومحوطة بقيود وتحفظات ، واذا نحن راجعنا كوسترس ص ٢٢٥ عرفنا ان الرأي السائد بوجه عام هو انتقاص السيادة والحد منها وفاق الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي ، على أن نصل بمعنى السيادة الى حد لا تختلط معه بالسلطة المستبدة (راجع اوبنهايم وباد فان ونيوفانج) بشرط أن تقف بسلطانها عند حدود حقوق الدول الاخرى وحقوق رعايا هذه الدول ، وهي حدود يملها مبدأ المسؤولية الدولية (راجع جارنر ص ٩١ وسلفيولي) بحيث لا تسمى السيادة غير مجموعة السلطات الضرورية للدولة حتى تؤدي وظائفها (راجع بيليه Pillet ص ٢٤٨ وسالدانا Saldana ص ٢٧)

وهذا المعنى هو ما سجله المعهد القانوني الدولي الامريكي في مشروعه الخاص باعلان حقوق الامم وواجباتها ضمن (المادة ٢) سنة ١٩١٦ وهو أيضا ما وضعته الاتحاد القانوني الدولي مشروعه الذي وضعه سنة ١٩١٩ بخصوص هذا الاعلان في مادتيه الثالثة والخامسة ، مع الاستعاضة في المشروعين بكلمة الاستقلال عن كلمة السيادة (راجع نص هذين المشروعين في التقرير السنوي للمجمع الدولي سنة ١٩٢١ ص ٢٠٨ و ٢٠٩) (*Annuaire de l'Institut du droit int. public*)

ولكن السيادة المنتقصة ليست سيادة ، لان تعريف السيادة لا يقضى قيام أى شرط أو قيد (راجع دوجي ص ٥٦١ - ٥٦٤) . فلما استقال اولاً استقلال ، والاستقلال المقيّد هو التبعية بذاتها (راجع بيليه Pilleth ص ٧٨) واذن فطلب البعض تنقيح الفكرة وتطهيرها من التجاوز والمغالاة والسرف وما الى ذلك من العناصر المؤدية الى اتلافها لا يكفي للوصول الى الغاية (راجع دوهوي Dupuis ص ٤٨٤ وما بعدها) كما لا يكفي وضعها في صيغ تتلاءم والعرف الدولي (راجع جارنر ص ٣٧ هامش ١) او تحديدها عن طريق اتباع القواعد التي طبقها القانون الخاص فيما يتعلق بتحديد حق الملاكية (راجع بريولي Prielf - ص ١٤ من الكتاب السنوي البريطاني للقانون الدولي .

والواجب كما رأى كيلسن ص ٢٠٥ وكراب ، وسوملو ، وفردروس ، يقضى أن نحفظ بالسيادة للقانون ، على أن تكون فيما بعد من اختصاص العصبة الدولية .

(راجع سيفرياديس Sefriadis) ولكن ليس من الواجب أن تكون السيادة للدولة وحدها كما قال « بوليتيس » . Politis

فإذا نحن اتبعنا المثل الذي احتذاه دستور الولايات المتحدة وذكره « دافيد هيل » في كتابه ، واتبعنا فوق ذلك أمنية كثير من الشراح والمؤلفين ، وجب علينا أن نقضى قضاء مبرما على التعبير بمثل هذه الفكرة في اللغة القانونية . وهذا ما أرثاه كيلسن ص ٣٢٠ وده لا براديل ص ٣٤٠ وله فور . وسفرياديس (Séfriadis) فقرة ٢٨٥ والمراجع العديدة التي ذكرها جارنر ص ٣٧ هامش ا . واذن يجب ان لا نتكلم ابدا عن السيادة . وهذا هو ما قال به المسيو ده لا براديل في مشروعه الذي وضعه عن تصريح بحقوق الامم وواجباتها . وهو المشروع الذي عرضه هذا الاستاذ الكبير في سنة ١٩٢١ على مجمع القانون الدولي (راجع نص هذا المشروع في التقرير السنوي للمجمع سنة ١٩٣١ ص ٢٠٧)

على أن اصطلاحا على جانب عظيم من الاهمية كاصطلاح السيادة لا يمكن غض النظر لحظة عن اخطاره كما قال بعض أئمة القانون الدولي ، والادارى ، وفي وسعك أن تراجع في هذا الصدد الأفكار التي أدلى بها المسيو جاستون جيز ص ١٧ من كتابه السائب الذكر والمسيو شارل دوبوى ص ٤٩٩ من كتابه الآف نف البيان . لذلك كان من المستحيل خلال النضال حول الافكار ان نصل الى اتفاق أو تقترب من حل ، أو نحقق أى رقى اذا لم نتجح أولا في التفاهم بصدد معنى الاصطلاحات المستعملة في المناقشة وتحديد قيمتها ، ومن الخطر ان نستخدم تعبيرات غير صحيحة أو جمل غامضة أو كلمات يترتب عليها أفكار خاطئة زائفة أو ساقطة لان الفكرة والحالة هذه تعطل ، ثم تقف أحيانا عن أداء عملها مادامت لا تستطيع أن تبذل الجهد الضرورى لاختراق السحب التي تحجب عنها الحقيقة .

ان نظرة الى القانون العام ترينا كيف أبطأ هذا القانون في رقيه ، لانه اعتمد في داية الرأى على أفكار القانون الخاص واستخدمها في تعبيراته لما لها من سحر تملك عقول الفقهاء . ولقد أصبح اليوم ولا شك في أن قصص علم القانون الدولي يرجع الى الاصرار على استخدام فكرة السيادة . وهذا الرأى نحده صراحة

في كتاب الميسو بيليه (Pillet) ص ٧٣ وكتاب فيشلفلد (Feilcheifeld) فكرة السيادة قد جعلت الفقهاء يتأثرون الى حد بعيد أو قريب بعمل الاحساس القوي ، فأبدهم هذا التأثير عن ان يعملوا عملا صالحا في سبيل الحياة الدولية وعلم القانون الدولي .

ولقد صار الضرر اكثر جسامة في الميدان العملي (راجع الميسو دوجي ص ٥٦٤ ودوبوي ص ٤٩٥ وكيلسن ص ٣٢٠ وجارنر ص ٥٦ . وهيل - الدولة العصرية ص ٢٢ وما بعدها . وويليام مارتان (W. Martin) المسألة الاوربية بمجلة جنيف (Le Problème Européen dans la Revue de Genève) ١٩٢٥ - ص ١٥٢ وده فيششر De Visscher استقرار اوربا . ص ١٢٤ وسلدانا (ص ١٧ . وبلاقرة ٣٦ و ٦٢) ولم يصر هذا الضرر اكثر جسامة إلا لان السيادة قد مكنت الناس من مظاهر لبررات سوعوا بها جميع المزايم الاستبدادية التي تزعمها الحكومات ، فهي التي تمكنهم من البواغث التي يبررون بها مغالاتهم في المطالب ، واغراقهم في المطامع والاستعمار ، بل لقد دفعتهم السيادة الى خوض غمار حروب والقيام بغزوات ، وهي التي أوقفهم في سبيل الرقي عندما حجت عن أعينهم المصلحة العامة التي يقيسون بها مصلحتهم الخاصة ، أو حالت دون أن يفهموا أن الواجب يقضي بان تقتزن حقوقهم بواجبات لا تقف عند حد الصيغة السلبية ، بل تذهب الى حد ان تقتزن أيضا بفكرة المعاونة والتضامن .

فكرة السيادة قد جعلت الدول حذرة متشككة معادية للجديد ، وأي محاولة تقضى بتنظيم دولي ، فبايقاظها على الدوام فكرة القومية والاحساسات الوطنية قد عاقت المناقشات وحالت دون اتمام الاتفاقات المرغوب فيها ،

فاذا نحن نتخلصنا من العقائد والمصطلحات استطعنا ان نرى امامنا الحقيقة ملموسة ، ولاحظنا ان وراء فكرة السيادة المزعومة محض حرية العمل الدولي داخل نطاق القانون ، وهكذا نستطيع ان نوفق بين القانون الدولي وفروع القانون الاخرى ، إذ نضم الى وحدة الموضوع والغاية والاساس وحدة أخرى هي وحدة النشاط المنبثقة دائما من نشاط الفرد والتي لا يجوز أن تكون مشروعة أو تستحق الحماية

إلا إذا انطبقت والقاعدة القانونية المتخلفة عن الوسط الاجتماعي الذي تستظهر فيه ، وهذه الفكرة هي ما عبر عنها جبريل تارد (G . Tarde) في كتابه تطورات القانون بقوله : « ان ما نسميه الحرية بالنسبة للأفراد يسمى سيادة بالنسبة للأمم » قال جبريل تارد « ان ما نسميه حرية بالنسبة للفرد يسمى سيادة بالنسبة للأمم » فتناول بعض رجال القانون الدولي هذه الفكرة ولحاطوها باطار من الوضوح والجلالة فقال بيليه ص ٨٣ : « ان الاستقلال المزعوم ليس شيئا آخر غير القدرة على الحركة في حرية داخل نطاق وضع القانون الدولي حدوده » . وإيده في ذلك « له فور » وسيفرياديس فرة ٢٨٣ . ثم أضاف فردروس (Verdross) الى ذلك قوله « ان تحليل القانون الاصطلاحي يدل على ان رجال الفقه الدولي يقصدون بكلمة سيادة الى اختصاص معين خاص تتمتع به الدول على أساس من القانون الدولي (راجع ص ٣٤ - ٣٥)

وقد يقول البعض إن الموضوع مجرد كلمات ، إذ يستعصون بكلمة حرية عن كلمة سيادة ، ولكن الغرض واحد . والحقيقة أن الامر ليس كذلك اطلاقا . وإذا كانت المسألة مسألة اصطلاحات فان لها مع ذلك أهميتها ، لان الحرية على نقيض السيادة لا تثير فكرة التسلط والاستبداد ، وإنما على العكس تحمل على التفسير في أن للدولة داخل الجماعة الدولية مكانة تعادل مكانة الفرد في الجماعة الداخلية . على أن المسألة أهم من هذا ، لان المطالبة بالحرية العملية تحتم اثبات أن هذه الحرية قد جاءت نتيجة نص القانون الذي نخضع له . أما إذا أردنا أن نبرر موقفنا بالاستناد على السيادة فاننا قلب حمل إقامة الدليل إذ نزع أن لنا حق العمل وفاق ارادتنا ما دمنا لم نسلم بتقييد حريتنا .

ومع ذلك فاننا نستطيع أن نقول اننا نبتعد عن نظام القانونية (Légalité) بالاعتماد على فكرة السيادة ، بينما نحن نقرب من القانونية بالاعتماد على فكرة الحرية . فاذا نحن فهمنا الفكرة التي نعبر عنها حتى الآن بكلمة سيادة وفاق هذا المعنى علمنا ان قيمتها الصحيحة تنكف والحالة هذه وفاق ظروف الاحوال ، وبذلك تكون فكرة السيادة موضع تحدي يختلف باختلاف الاحوال ولا حصر لتعدد أشكالها .

فعند ما نقول إن دولة ما صاحبة سيادة يكون معنى ذلك أنها تتمتع بأكثر قسط معقول من الحرية وفاق القوانين السارية ، وقد تكون غداً أقل حرية إذا هي ارتبطت بعلاقات خاصة مع بلاد أخرى أو إذا تغير القانون الدولي .

وإذا قيل عن دولة أنها نصف سيادة ، كان معنى ذلك أن حريتها أقل من حرية دولة يقال لها سيادة نفسها أو صاحبة سيادة . فنواحي سلطانها التي تحد ودرجة هذا الحد الخاص الذي يصيبها يرجع إلى الروابط التي تعهدت بالارتباط بها تلقاء بلاد أخرى (ص ٢١ و ٢٢ جزء أول مجموعة دراسات دولية سنة ١٩٢٥)

وعلى أية حال فالدولة لا تتمتع بحرية مطلقة كالفرد سواء بسواء ، إذ الحرية الاجتماعية كانت ولا تزال موضع تحديد ، فالرجل المطلق الحرية هو الوحش الذي يعيش في الغابات بعيداً عن العالم ، انه ما تخيله البعض في شخصية «روبنسن كروزيه» الذي سكن وحده جزيرة لا اتصال لها بالعالم ، وكذلك تكون الدولة المطلقة الحرية هي تلك التي تنجح في أن لا يكون لها أى رابطة بالشعوب الأخرى ، وهذا محض فرض لا يمكن عملياً أن يتحقق ، إذ ليس في هذا الزمن جماعة تستطيع أن تعيش في عزلة ، لان الظاهرة الاجتماعية العصرية هي امتداد العلاقات الدولية وتعددها في رفق وازدياد ، فكما ازدادت هذه العلاقات وتعددت تمت المدينة وارتقت مقابل تضائل حرية الشعوب ، فالمدنية تكون دائماً في نسبة عكسية مع الحرية تلقاء الفرد ، او تلقاء الدولة سواء بسواء (راجع بيليه ص ٨٨ ونيوفالج ص ٣٥ وبيلا . فقرة ٨٩ و ٩٠ ص ١٤٢ — ١٤٣) .

ولكن هناك ما هو أهم من ذلك فتعتقد الحياة الدولية والتبعية المتبادلة التي تربط الدول وتزداد توثقاً بين يوم وآخر بحكم العلاقات الاقتصادية والادبية وحتى السياسية لما يجعلنا نرى أن تطاور فكرة الحرية يؤدي إلى أن يحل محل الايمان بالنشاط الانساني السلمي عقيدة إيجابية هي عقيدة التضامن .

فلحرية الدول الآن قيود متعددة . ولكن من الواجب علينا أن نلاحظ في القانون الدولي الحاضر أن أنواعاً من النشاط لم يتناولها التحديد حتى الآن ، ولذلك نرى أن لحرية الدول مجالين أحدهما مجال النشاط المحدود ، والآخر مجال الجهد المطلق

من أي قيد : وكل من هذين المجالين يستوجب دراسة على حدة .
أما في ميدان الحرية المحدودة فسرى كيف تم هذا التحديد ، وكيف نما ، وأية
حال أصبح هذا التحديد عليها اليوم ،
أما في ميدان الحرية الغير المحدودة الذي أسماه المسيو بوليتيس الميدان المحتفظ به
(Domaine réservé) فستخصص مداه ، ومعنى الجهود المنطوي عليها هذا
الميدان ومضار واططار اطلاقه من أي قيد مستعنيين في كل ذلك برأي المسيو بوليتيس
رئيس الجمعية العمومية لعصبة الامم في ١٩٣٢ والاستاذ الشرفي للقانون الدولي بكلية
الحقوق بباريس ووزير خارجية اليونان سابقا وغيره من أئمة القانون الدولي .
ويجىء بعد ذلك بحث في الوسائل التي تؤدي الى اصلاح هذا المضمار واتقاء
تلك الاخطار الناجمة عن الميدان المحتفظ به ثم كلمة عن السيادة الجوية .

الفصل الثانى

فى ميدان الحرية المحدودة

Domaine de la liberté limitée

ملاحظات عامة

ان كثيراً من الصعوبات يكتنف البحث فى تحديد حرية الجهور الدولية ، لان الموضوع خاص بمادة متعلقة جوهرى بالاحوال والظروف ، ولان عدد الحدود التى ترسم لحرية نشاط أى دولة تتغير تبعاً للزمان والمكان ، ذلك بان هذه الحدود خاضعة لحالة القانون الدولى الذى يتطور فى استمرار ، باعتباره رجع ضرورات الحياة الانسانية المتغيرة على الدوام بين آونة وأخرى ، وهذا القانون لا يتغير مع الزمن فحسب ، ولكنه يظهر فى آن واحد بمظاهر مختلفة تبعاً للاتفاقات والمعاهدات التى يمكن أن تقوم بين بعض الدول ، واذن فهناك قواعد عامة تنمها أو تعدلها وتنقحها قواعد خاصة . وبناء على ذلك يكون هناك قاعدة وسط لتحديد حريات الدول جميعا . ولكن من الجائز أن تكون هناك حرية أوسع أو قيود أدق بالنسبة لحرية بلد تلقاء بلد آخر .

وهناك صعوبة أخرى ترجع إلى تغير الطبيعة التطبيقية ، فالى جانب المساواة القانونية فيما بين الدول نجد أن واقعة عدم المساواة أهم وأعظم مما هى بين الافراد ، فالقوة ، والنفوذ أو السلطان ، يلعب دوراً لا نزاع فيه داخل نطاق الحياة الدولية ، ولقد دلت التجارب على أن البلاد القوية لا تقبل أن تسلم بالحد من حريتها إلا فى صعوبة ، ولكنها تسلم فى سهولة بالحد من حرية غيرها (راجع جارنر ص ٥٦ هامش ٢) وهنا نلمس اذن اغراقاً مزدوجاً يجب أن نضعه موضع التقدير ، وهذا الاغراق المزدوج يتعلق من جانب الدول العظمى بما له من مساس بوسعة حريتها ، وأما من جانب الدول الضعيفة فيتعلق بما له من مساس بتقييد حريتها والحد منها ، ولكن ليس معنى

رفض الدول العظمى تقييد حريتها والحد منها هو أن تكون حريتها غير محدودة ضرورة وأنها غير ملزمة باحترام الحد منها مطلقاً . وكذلك ليس المراد من أن دولة ضعيفة قد أكرهت على أن تتحمل الحد من حريتها هو أنها ملزمة بتحمل هذا الحد باعتبار أن القانون قد فرضه عليها .

ولكن هذا الظلم مرتبط بطبيعة الانسان ، لان القوة تؤدي لزماً إلى السرف وتجاوز الحدود والاستبداد سواء أكانت بيد الفرد أم بيد الجماعة ، وليس أبدع في هذا المقام من قول « لافوتين » : « ان أحكام المحاكم تجعلك أبيض أو أسود تبعاً لكونك قويا أو ضعيفا بأئساً »

على أن في وسع الفقهاء أن يعتقدوا الأمل على أن يؤدي تقدم العدالة ورفق النظام الدولي إلى أضعاف عيوب هذه الوسائل شيئاً فشيئاً ، فقد رأوا أن قيام عصبة الأمم ومحكمة العدل الدولية قد جاء بما يمكن معه تلافي بعض هذه العيوب ، وبخاصة في الغرب ولكن إذا كانت ملاحظة الوقائع والتأمل فيها قد أدت إلى استنباط المقومات التي أشرنا إليها فانهما يتقدمان الينا في الوقت نفسه بعظمة مزدوجة ، ذلك بأن التعالي الاستبدادي في توسيع الحرية العملية للدول القوية ، أو في التصديق الظالم لحرية الضعفاء يمكن أن يكون سابقة ضارة بمن يتبعه ، إذ قد يخاطر من يتبع هذه الوسيلة بأن يراها قد طبقت عليه ، ومن الجائز أن يصير هذا الأمر تقليداً إذا هو تكرر بحيث يكون له رد فعل في ناحية العدالة الدولية سواء أكان من ناحية إطلاق الحرية أو تضيقها . إن أول ما تتناوله بالبحث فيما له مساس بتحديد الحرية العملية للدول هو مصدر هذا التحديد وأصله .

أصل التحديد

ان البحث عن أصل تحديد الحريات الدولية معناه التساؤل عن الكيفية التي تتولد عنها القواعد القانونية التي حدثت من هذه الحريات .

ولقد أبنا فيما تقدم أن الأساس الصحيح للقانون الدولي هو التضامن المترتب

لزاما على الحاجات الاجتماعية ، فهذه الحاجات هي التي أثمرت القواعد القانونية التي تحدت بها حرية الدول ، وفي سبيل الاستئارة وابطاح الفكرة نرى من الواجب أن نضرب مثلاً مختاراً من بين الامثلة التي طبق القانون عليها تطبيقاً تاماً . ولكن نظام الانهر .

نظام الانهر

كان للانهر منذ قرنين نظام يختلف عنه في الوقت الحاضر . فمذ قرنين كانت الدولة التي يجتاز أراضيها أحد الانهر معتبرة مطلقة التصرف فيه وصاحبه ، فكان في وسعها أن تفتح للملاحة أو تقفله وفاق مشيئتها ، وفي الواقع ان هذه الدولة كانت تستخدم الحرية التي خلعتها عليها القانون كي تفتح هذا النهر وفاق شروط وقيود معينة فكانت تزعم البواخر التي تمر منه على ان تدفع رسوم مرور Droit de péage ، ولكن هذه الرسوم لم تكن نوعاً من الضريبة فحسب ، وإنما كانت أيضاً نوعاً من الخراج يدفع دليلاً على الاعتراف بما لهذه الدولة من سلطان على النهر .
وأما اليوم فهناك مبدأ مزدوج قد فرض على مجاورى الانهر الدولية ، وأحياناً الانهر القومية ، وهذا المبدأ المزدوج هو حرية الملاحة والمساواة في المعاملة بين جميع البلاد المنتفعة بالنهر .

عن الانهار لدولية

على أن سلطة المجاورين للانهار الدولية قد أصابت قيوداً أخرى ، ذلك بأنهم لا يستطيعون بوجه عام أن يتقاضوا رسوماً غير تلك التي تعادل أداء خدمة معينة ، فسلطانهم الادارى ، والتنظيمى والبولىسى على النهر هو سلطان نافذ بشرط أن لا يعرقل حرية الملاحة .

فهؤلاء المجاورون ملزمون بصيانة الاعمال الضرورية ، أو أداء هذه الاعمال الضرورية للمحافظة على صلاحية النهر بحيث تتم صلاحية الملاحة ، وجميع الخلافات التي تترتب على تطبيق هذه القواعد يجب أن تكون موضع تسوية حبية بواسطة هيئة من هيئات عصبة الأمم أو تطرح على المحكمة الدائمة للعدل الدولى .

ولقد بلغ التضيق على حرية البلاد المجاورة للأنهر مبلغا جسيما فيما يتعلق ببعض الأنهر التي تجري الملاحة فيها وفاق نظم خاصة . كما هو الشأن على الخصوص بالنسبة لنهر الدانوب القابل للملاحة حيث حل محل الدول المجاورة لجنة لمزاولة الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية .

فاذا قسنا هذه الحرية بحرية الدولة المجاورة للأنهر في القرن الثامن عشر وجدناها ظلا مرسوما ، لان هذه الحرية قد حدثت منها قيود عديدة مترامية النطاق ومفصلة تفصيلا دقيقا .

ان ما أدخل من التعديلات الجوهرية على هذه المادة بواسطة القانون لم يدخل فجأة . وإنما هم مرحلة مرحلة على التوالي . والمهم بيان رقي هذه التعديلات وايضا طريفة وقوعها ،

ان تقدم التجارة البحرية ورقيها قد خلق للأنهر حاجة للبلاد الواقعة جهة منبع الأنهر الدولية دفعتها الى ان تستصدر من البلاد الواقعة جهة المصب تصريحاً بمرور مراكبها من اراضيها . وسرعان ما رأينا البلاد الاخرى التي كانت مرتبطة بعلاقات مع تلك الدول تحتذى البلاد المجاورة للأنهر الدولية ، فقبلت دول المصب ذلك بوجه عام لما لها من مصلحة فيه حيث استفادت من الملاحة النهرية اذ فرضت ضرائب على المراكب التي تحتاز هذه الأنهر .

ولقد بقيت طريقة استعمال الأنهر على هذا النحو معتبرة كتسامح من قبل الدول المجاورة للمصب التي بقيت مبدئيا حرة في سحب هذا التصريح وفق هواها .

ولكن استمرار هذه الحالة التي جاءت المعاهدات وأيديتها في أغلب الاحيان حمل الناس على أن يروا فيها قاعدة اقتصادية وأدبية تناهت الى ان تتحول الى قاعدة قانونية عندما آمن ذوو المصلحة باهميتها لعلاقاتهم وشعروا بوجوب جعلها اجبارية .

ومنذ ذلك الحين ولد مبدأ حرية الأنهر على انه قاعدة قانونية ، ولكن وجودها لم يعتد به الا بعد ان اعتدى عليها عدة مرات . ولمعاقبة هذه الاعتداءات قد رأى أصحاب المصالح في حالة انعدام القوة الاجتماعية التي تعينهم على صيانة مصالحهم أن يتدخلوا بأنفسهم للمطالبة بأصلاح الضرر الذي لحق بهم .

لقد كان المبدأ موجوداً من قديم الزمن عندما أعلنته فرنسا في سنة ١٧٩٢ وقبل أن توضع صيغته في الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينا .
ولسكنه لم يكن الاتحديداً أولياً عاماً لحرية الدول المجاورة للأمن . ذلك بأن قاعدة قانونية أمرت ناهية تفرض على الدول المجاورة بعض مواقف سلبية لم يكن لها وجود بحكم حرية الدول المذكورة ، ولكن هذا التحديد لم يتناول التفاصيل الخاصة بتطبيق تلك القاعدة ، فهي لم تبين الاختصاصات ولم تنص على الاجراءات الضرورية لضمان احترامها وتنفيذها .

ولكن كل ذلك قد كان فيما بعد موضوع قواعد انشائية أو فنية وضعت وفاق حاجة التطبيق وضرورته . وهذه القواعد قد بدأت تظهر هي الأخرى على اعتبار أنها قواعد اقتصادية وادبية ثم استحالَت قواعد قانونية تضمنتها في النهاية معاهدات دولية .

ولقد جاءت الاتفاقية النهائية من معاهدات فيينا جرثومة أولية ، ثم عقد فيما بعد سلسلة من المعاهدات طبقت هذه القاعدة على الأنهر الدولية، ولما جاءت معاهدات الصلح التي أعقبت الحرب العظمى في سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٢٠ سدت النقص بأن زادت تعهدات الدول المجاورة للأمن والتزاماتها . وأخيراً جاءت اتفاقية برشلون في عشرين أبريل سنة ١٩٢١ وهي اتفاقية اشترك في وضعها ٤٤ دولة . وجمعت في لائحة عامة تطبق على جميع الأنهر ذات الصفة الدولية كل القواعد المبدئية وعدداً من القواعد الانشائية . ولقد تم هذا التنظيم بالنسبة لنهر الدانوب في سنة ١٩٢١ وبالنسبة لنهر الألب في سنة ١٩٢٢ عن طريق اتفاقيات خاصة ضاعفت التزامات المجاورين للأنهر الدولية .

الأنهر القومية

بينما الدول المجاورة للأنهر الدولية قد رأت حريتها قيدت تلقاء هذه الأنهر نجد الدول المجاورة للأنهر القومية لا تزال محتفظة تماماً بحريتها ، ولكن نمو العلاقات الاقتصادية جعل التضييق على حرية الدول المجاورة لهذه الأنهر يزداد بنسبة نماء

تلك العلاقات ، حتى لقد رأينا في القرن الماضي جنوح الفقه الدولي إلى تضيق هذه الحرية باطلاق حرية الملاحة من قيودها . راجع بلنتشلي — القانون الدولي المبوب

مادة ٣١٤ Bluntchli - le droit international codifié

وفي الواقع أن هذه القاعدة قد طبقت على كثير من الأنهر القومية دون أن يكون هذا العرف مفضيا الى أن تتحمل الدول المجاورة أى التزام ، اللهم إلا إذانص عليه في معاهدة ، وهذا ما كان يقع في أغلب الاحيان ، وهكذا تكونت القاعدة المبدئية بالنسبة للأنهر القومية شيئا فشيئا ، كما كان الشأن بالنسبة للأنهر الدولية حتى لقد يمكن أن يقال إن هذه القاعدة ولدت في أوائل هذا القرن .

واقعد وضعت الصيغة العامة لهذه القاعدة للمرة الاولى في معاهدات سنة ١٩١٩ و ١٩٢٠ (معاهدة فرساي مادة ٣٢٧ ومعاهدة سان جرمان مادة ٢٩٠ ومعاهدة تريانون مادة ٢٧٤) وهي معاهدات اعلنت تطبيق حرية الملاحة على الأنهر القومية في المانيا والنمسا والمجر لمصلحة مراكب رعايا دول أعدائهم السابقين ، ولكن هذه الحرية قد ضمنت ضمنا جديا واسعا في البروتوكول الملحق باتفاقية برشلونة الرقيمة ٢٠ ابريل ١٩٢١ .

كانت هذه هي الطريقة التي ولدت على مقتضاها القواعد المبدئية الجوهرية التي حددت حرية الدول ، فأصلها راجع إذن الى ضرورات الحياة التي تحكم الدول دون أن تكون محكومة بهم ، ومن الممكن أن يقال إنه في كل مرة يكون لمصلحة ما قيمة حقيقية للجماعة الدولية لا بد أن يفرض الامر قريبا أو بعيدا الى تحديد حرية الدول بنسبة قيمة هذه المصلحة . (راجع كتاب كراب ص ٢٤٠)

ولقد ترتب على ذلك أنه إذا اتسع نطاق القانون ضاقت دائرة الحرية ، بل ولما تسنى أن تكون الحرية موضع تمتع إلا وفاق مصيرها الاجتماعي — ولما استخدمت إلا على أنها وظيفة للوسط الذي تنمى فيه وتدعم في سبيل الوصول فقط الى صيانة الحقوق الفردية وحقوق الجماعة التي اسند اليها رسالة حماية هذه الحقوق والدفاع عنها . (راجع دافيد جين هيل ص ٨٥)

ومع ذلك فإذا نحن وقفنا عند آخر شكل صبت فيه القواعد القانونية نراغ بصرا نا

وتصورنا أن هذه القواعد من وضع ارادة الدول ، وفي الواقع إنها قواعد انطوت عليها عادات أو معاهدات جاءت تعبيراً عن هذه الارادة بصفة ضمنية أو بصفة صريحة ، ولكن هذا في الظاهر فقط لان الارادة لا نستطيع أن تسن قانونا ، والدول مع ذلك لا ارادة لها، لانها شخصية صورية مختلفة .

على أن هذا المظهر قد جعل الدول تتوهم أنها سيدة وأنها في حل من أن تقبل أولاً تقبل الحدود التي يفرضها التضامن الدولي على حريتها ، ولكن هذا التوهم ليس ضاراً إذا تعلق بالعادات حيث قبول الدول المسلم به ليس في الحقيقة غير قبول صوري مصطنع . أما اذا تعلق هذا التوهم بالمعاهدات فانه يكون والحالة هذه أقل ضرراً لأن قبول الدول المنصوص عليه في المعاهدات هو حقيقة واقعة لا معدى عنها ، ويمكن أن يتم أولاً يتم حسب التقدير الحر للحكومات .

من الضروري جداً أن تتشبع العقول بان القواعد القانونية ترجع أصلاً الى تضامن الشعوب وتبعيتها الاقتصادية المتبادلة ، وأن وجودها سابق على أية معاهدة مهمتها في الواقع اعلان هذه القواعد وإبانتها ، وبهذه الطريقة وحدها تصل الحكومات الى الاعتقاد بان ابرام المعاهدات ليس عملاً تعسفياً شأنه شأن وضع القوانين الداخلية ، فكلاهما توحى به الحاجات الاجتماعية وهي حاجات يحق للحكومات وحدها أن تقدر وجودها ، وهي تخون واجبها اذا هي تأخرت عن الاخذ بالقواعد التي تكونت في الوسط الاجتماعي كما تخونه اذا هي أخذت بقواعد لم تولد بعد في البيئة الاجتماعية .

وللاعتبارات المتقدمة مزية أخرى عملية فيما يتعلق بإداة تحديد الحرية ، ولكن هذا الموضوع لا يطرح عند ما يكون الامر خاصاً بقواعد نصت عليها المعاهدات السارية ، ولكنه يطرح ، على النقيض من ذلك ، في حالة عدم وجود اتفاقيات ، ومن السهل نسبياً أن يحل هذا الموضوع في الحالة التي يمكن الاعتماد فيها على عادة قائمة سواء أكانت عادة عامة أم محلية ، تسرى في الوسط الاجتماعي الذي تعيش فيه الدولة ذات المصلحة ، فإذا ما وجدت هذه العادة أمكن الاعتراض بها على هذه الدولة دون الحاجة الى اثبات أن هذه الدولة قد عاونت بسلوها على تكوين هذه العادة ،

أما الفرض الذى يصعب حله حقا فهو ذلك الذى يقوم على قاعدة قانونية لا تنطوى عليها العادة أو المعاهدة، لأن حالة كهذه من المستحيل أن لا نحسب لها أى حساب ، أو ندعها تنفذ فى حرية وتؤثر بمجهودها تأثيرا مقته الضمير القانون العالمى من قبل فن المسلم به إذن أن بجانب القواعد المصطلح عليها والعادة ، تقوم فى القانون الدولى مبادئ اعترفت بها الأمم المتمدنة بوجه عام ، وهكذا كان المعنى المراد بالقانون الدولى فى (المادة ٣٨) من لأئحة المحكمة الدائمة للعدل الدولى .

فعد ما تتمسك دولة ضد حرية دولة أخرى بقاعدة غير متفق عليها ، ولا هى من العادات ، يكون من اختصاص القاضى الدولى أن يقول إن هذه القاعدة من المبادئ العامة التى أقرتها الدول .

وفى الوسع أن ندرك السبب فى ارتباك هذا القاضى اذا كان الامر خاصا بقواعد انشائية ، لأن هذه القواعد لا تتجلى دائما فى وضوح بسبب طبيعتها الفنية ، ولكننا لانفهم سبب هذا التردد اذا كان الموضوع خاصا بقاعدة قانونية اجبارية واضحة أكثر من غيرها ، وهذا ما يدعوا القاضى الى المضى فى عمله دون الاهتمام بالاعتراض الفاسد الذى تتقدم به الدولة ذات المصلحة عندما تزعم أنها لم تقبل ابدا العمل بقاعدة كهذه ، اذ يتضح مما تقدم أنه ليس من الضرورى توافر رضاها مطلقا لقيام القاعدة المبدئية الاساسية . ولقد قال وستليك : « ان الجماعة الدولية ليست جماعة قائمة بارادة أحد ، ولكنها جماعة ضرورية ، والاها الى الذين يؤلفون دولة ، ويستفيدون من هذا النظام الاجتماعى ليس لهم بحض هوام أن ينضموا اليها انضماما جزئيا ، وأن يرفضوا ما زاد عن حاجتهم . (راجع مجموع وثائق Collected Papers ص ٧٨ و ٧٩) فالحق الوحيد للقاضى الدولى هو فى أن يرى ما اذا كان هناك تيار عام من رأى الدول المتمدنة يؤيد القاعدة المستند عليها ، فاذا وجد كان لزاما عليه تطبيقها

التوسع فى تحديد حريات الدول

ولقد توسع الفقهاء الدوليون فى تحديد حريات الدول ، والطريقة التى تولد بها

الحد من هذه الحريات تفصح عن السبب في التوسع في هذا التحديد، ففي خلال القرن التاسع عشر وفي السنوات الاخيرة منه بنوع خاص ، رأينا توسعاً بعيد المدى في تحديد هذه الحريات اذ تناول التحديد جميع فروع النشاط الدولي، حتى لكان من الواجب شرح القانون الدولي بمخايفه إذا نحن أردنا أن نضع جدولاً بهذه الحدود . ولكي نحقق الغرض من دراستنا وجب علينا أن نلقي نظرة سريعة على أهم هذه الحدود وهي تلك التي تناولت فروع النشاط الدولي ، وكانت حتى الزمن الاخير تعتبر جوهرية للحياة الدولية ، وهي :

حرية المواصلات والنقل

- ١ -

كانت الخصومة الاقتصادية من الميادين التي نشط فيها العقل القومي أيما نشاط ، ولقد كانت حرية الدول التامة هي النظرية التي سادت العلاقات التجارية حتى لقد جهل القانون هذه المادة رغمًا من القواعد العرضية المؤقتة التي اقامتها الاتفاقات الخاصة كالمعاهدات التجارية .

وتكن النبعة الاقتصادية العالمية المتبادلة بين الدول جعلت تنسج في الظلام ، وفي ببطء ، نسيج قواعد قانونية جديدة ، قيم بالنسبة للمواصلات الارضية مثل ما تم منذ قرن بالنسبة للمواصلات النهرية .

فرق النقل بالسكك الحديدية حقق حرية المواصلات والنقل خلال الدول . تم تحول هذا المبدأ الاقتصادي إلى قاعدة قانونية ، وسرعان ما نبت بجانب هذه القاعدة المبدئية *forme* مجموعة من القواعد الانشائية (*Règles constructives*) لتقوم باتمام عمل تلك القاعدة . ولقد تضمنت عدة معاهدات خاصة نصوصاً متعلقة بهذه القواعد في الجزء الخاص منها بنظام الثغور والطرق المائية والسكك الحديدية .

ونصت الفقرة الخامسة من المادة ٢٣ من ميثاق عصبة الامم نصاً جلياً على

قاعدة (حرية المواصلات والنقل *liberté des communications et du transit* وحرية معاملة التجارة بالانصاف *elle d ne veitable traitement du commerce*)
ثم ألقت هذه الفقرة على عاتق العصبة التزاما يقضى بأن يتخذ أعضاؤها « الاجراءات
الضرورية لتوكيد ضمان حرية المواصلات والنقل والمحافظة عليها » ، وهذا ما يرمى إلى
رفع الحائل الوحيد الذي يقيمه الآن حرية وضع التعريفات والمعاملات التفضيلية في سبيل
تطبيق تلك القواعد المبدئية .
ولقد تحقق الشرط الأكبر من هذا الغرض باتفاقية النقل التي وضعت في برشلونه
سنة ١٩٢١ . وكذلك بالاتفاقيتين الخاصتين بالمواني والسكك الحديدية التي تم التمهيد
لها بمجنوا سنة ١٩٢٣

ان هذه النصوص تطبق على جميع وسائل النقل جميع النظم القانونية الخاصة بالانهر
وهو تطبيق يقضى بمراعاة مبدأ مزدوج ، هو حرية المرور والمساواة في المعاملة ،
فمن المحظور إذن تقاضي رسوم غير تلك التي يقابلها اداء خدمة وفي حالة الخلاف
تكون التسوية حيباً بواسطة اللجنة الاستشارية للمواصلات والنقل بعصبة الامم ،
وإلا فيتحتم الالتجاء إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولي .
وهكذا تكون وسائل النقل ذات المصلحة الدولية بعيدة عن حرية الدول
وخاضعة إلى مراقبة اجماعية ، وهذا فتح من أهم فتوحات القانون الدولي الاخير
وظاهرة من أهم ظواهره العصرية .

منع العزلة التجارية

ان ما تقرر آنفاً بسبب حرية المواصلات ومعاملة التجارة بالانصاف يكفي
للتدليل على أن ليس لأى بلد الحق في أن يكون بمعزل عن التجارة الدولية ،
فهناك حد أدبي للعلاقات ، وهو حد آخذ في الاتساع بقوة القانون . ولقد قضى

الواجب على كل بلد أن يراعيه ، حتى أصبحت كل دولة لا تستطيع الزعم بأن لها الحق في خلق حدودها في وجه أى تجارة لأنها تريد أن تنسحب من الحماية الدولية ، ذلك بأن الجماعة الدولية ليست جماعة قائمة وفاق ارادة ، وانما هي طائفة أملت الضرورة وجودها .

وإذا أردت مثلاً على هذه العزلة فخذ الصين واليابان : فكلتاهما أرادت اجتناب أى احتكاك بالاجنبى ، ولكنهما لم يستطيعا الاستمساك بزعمهما . وعندنا ان اليابان لم تخرج من عزتها إلا بعد أن ألغت الامتيازات وسأوت بين الاجنبى واليابانى أمام القانون ، ثم جعلت من الاجنبى ضعفاً ومن اليابانى سيداً ، أما بالنسبة للصين فان الأمر لم ينته ، وإذا كان الزمن قد طال دون أن يظفر العالم بطائل فان القاعدة التى كان من الواجب احترامها قد أصبح تنفيذها بعيداً عن نطاق الشك ، والأمر الهام فى الموضوع ليس هو اجماع دول أوروبا وأمريكا على اكراه الصين على فتح أبوابها أمام التجارة الدولية ، وانما هو أن تشترك اليابان معهم داخل بلاد غيرها فى العمل على نصرة المبدأ الذى حاربته فى بلادها ، بل وافرادها فى بعض نواحي الصين باستعمارها .

لقد استخدم الدول ضد الصين جميع السياسات ، فوسائل اللين والاقناع ، والقوة كل اولئك قد اتبع فى هذا النضال الطويل ، ثم تضافرت القوات ، ثم عمل كل منهم بمفرده وآل الأمر إلى ان اشتبكت سياسة فتوح الاسواق بسياسة الاختصاص بالمناطق الأرضية وتوزيع النفوذ .

ويستخلص دعاة الاستعمار مما تقدم ما أسموه عظمتين : الاولى ان البلد الذى يزيد ثرواته الطبيعية على حاجاته ، ولا يريد أن يسمح لباقي الانسانية أن يأخذ حصته منها يخون واجباً اجتماعياً حيث ينتهك حرمة حرية التجارة المشتقة من التبعية الاقتصادية المتبادلة فيما بين الشعوب ، ولذلك وجب على هذا البلد الحفاظ أن لا يدهش إذا رأى ضحايا هذا الانتهاك يسعون بالوسائل التى تحت تصرفهم فى الحصول على اصلاح ما نالهم من ضرر ، وفرض احترام القاعدة القانونية التى استكراها ذلك البلد وجعلها .

أما الموعظة الثانية فهي أن وضع حد لخلاف كهذا يتطلب أن يستعاض عن عمل بعض الدول بعمل هيئة اجتماعية قادرة على العمل باسم الجماعة الدولية بأسرها .

مراقبة مالية الدولة

— ٣ —

لقد كان من المؤكد خلال زمن طويل ان الالتزامات المالية لبلد تلقاء الاجانب هي التزامات داخلة ضمن نطاق الحرية التي لا جواز لفرض أى رقابة عليها ، فعمليات اصدار القروض وتوظيفها واستهلاكها هي كما يرى البعض ، كلها عمليات من اختصاص السلطة العامة التي لا يمكن قانوناً أن تكون خاضعة لتقدير حكومات اجنبية ، وإذا كانت الدولة المدينة تلتزم بلا شك بأن تدفع أرباح القروض وتستهلكها بحيث تتم سدادها في نهاية الاجل المتفق عليه ، فان هذا الالتزام مجرد التزام أدبي الطبيعة ، ولا دخل للقانون فيه ، ولذلك قد استخلصوا أنه لا يجوز عند عدم الوفاء بالتعهدات المالية المتفق عليها أن يتقاضى الدائن دينه قوة ، ولا أن يؤدي عدم الوفاء إلى مسؤولية دولية . أما طريقة ضمان تنفيذ هذه التعهدات فلا تكون ألا بأيداء سمعة المدين وفقدان الثقة به .

ولقد أيد المسيو « دراغو » Drago وزير خارجية الجمهورية الفضية هذه النظرية في زهو ، وخلع عليها اسمه (راجع مقاله المنشور في المجلة العامة للقانون الدولي العام سنة ١٩٠٧ ص ٢٥١ وما بعدها تحت عنوان « قروض الدولة وعلاقتها بالسياسة ») . ولقد استند على هذه النظرية جميع الحكومات عند ما عجزت عن أن تدفع ما عليها من ديون أو عند الرغبة في عدم دفعها .

وفي الحق إن نظرية كهذه لم يسلم بها عمليا . ولقد سجل تاريخ حوادث الكياسة عددا من الحالات التي ظن فيها بعض الحكومات أن لها حق التدخل لدى الدولة المدينة لحماية رعاياها حملة أسهم القروض التي عقدتها هذه الدولة لتفرض عليها الدفع

أو ابرام تسرية طوعاً أو كرها ، ولقد حدث في أغلب الاحيان أن خلافات كهذه طرحت على محكمين .

ولكن هذا التدخل الذى تكرر مرارا قد أدى رويدا رويدا إلى تغيير فى الرأى ، ويلاحظ انه كان من المؤكد ساعة إذ احتج المسيو « دراجو » انه قد وجدت قاعدة قد اعتبر بمقتضاها ان الابرء من الديون التزام قانونى يؤدى عدم الوفاء به إلى مسؤولية المدين مسؤولية دولية ، ويجعل التدخل فى البلد المدين محتملا مبدئيا ، ولقد كانت مسألة فنزويلا التى وقعت سنة ١٩٠٢ من المسائل التى دفعت الناس الى أن ينظروا فى جلاء إلى الموضوع ، إذ أن الاخلال بالوفاء من جانب هذه الدولة اخلالا متكررا وعلى الحصر فيما يتعلق بدفع ديونها ، قد أدى إلى عمل اكرهى من جانب ثلاث دول أوروبية عظمى (راجع مقال المسيو « باده فان » المنشور فى المجلة العامة للقانون الدولى العام ١٩٠٤ ص ٣٦٢ وما بعدها تحت عنوان « العمل الاكرهى الانجليزى الالمانى الايطالى ضد فنزويلا ») ولقد قرر الرأى العام أن هذا التدخل طبيعى ولكنه تجاوز الحد .

وفى مؤتمر الهاى الثانى الذى عقد سنة ١٩٠٧ بحث المؤتمرين الموضوع وسووه جزئيا باتفاقية أمضيت فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩٠٧ وهى اتفاقية ذاع صيتها واقرت باسم مبتكر فكرتها المسيو « بورتر » (Porter) .

ولقد تضمنت هذه الاتفاقية القاعدة القانونية التى سلمت بمشروعية التدخل . وعلقت العمل به على قبول الالتجاء أولا إلى التحكيم ، فاذا رفض المدين التحكيم أو اذا قبله ولكنه لم ينفذ الحكم كان فى الامكان قانونا العمل بمبدأ التدخل . كان هذا أول حد من الحرية المالية ، ولكنه لم يكن الحد الوحيد ، ولما كان مركز الدولة التى لا تدفع ديونها يماثل فى كثير من النواحي مركز التاجر المتوقف عن الدفع فلا يكفي أن يقال له إن عليه التزاما قانونيا يقضى بالوفاء بتعهداته وإذ يجب أن يدفع . نعم هذا لا يكفي لان عدم الدفع يرجع فى أغلب الاحيان إلى أن حالته المالية سيئة ولا تبيح له الدفع ، ولذلك فإن الصعوبة الوحيدة فى موقف كهذا هى فى معرفة أهلية المدين للدفع ، وإلى أى حد يستطيع أن يدفع ، وفى أى مدة وبأى

شروط ، وإذن فهذا كله هو مايجب حله قبل أى شىء آخر ، ولذلك تحتم أولاً بحث ميزانية المدين وشروط الاتفاق معه . وهذا هو الموضوع الذى يناط حله بالقاضى اذا اتفق الدائن والمدين على تسويته بالطريق القضائى ، ولعمرك ان هذا الموضوع ذاته هو مايجب حله فى حالة التدخل الكياسى (الدبلوماسى)

ولقد دلت التجربة على أن المسألة ليست خاصة بالحكومات وحدها ، وانما هناك أيضا الخبراء الفنيون الذين يعينون لدرس الموضوع وتمحيصه كي يضعوا خطة الدفع ، وليبينوا الاجراءات المختلفة التى يجب اتخاذها لتنفيذ خطة الدفع ، الامر الذى يؤدى الى رقابة دولية قد تكون رحيمة وقد تكون قاسية على أموال الدولة المدينة ، ولقد قام أمثال هذه الرقابة قبل الحرب العظمى ، وهناك رقابات أخرى أبعد مدى وأهمية قد فرضت بعد الحرب ، وتنتج هذه الرقابة جميعا بالنسبة للدائن والمدين قد أدت الى ضمان بقاء النظرية بقاء أفضى الى قيام سلسلة من القواعد الفنية الانشائية التى تضمن تطبيق القاعدة المبدئية القائلة بوجوب دفع الدول لما عليها من ديون واحترام هذه القاعدة .

على أن فى هذه النظرية نوعا من إجراءات التصفية فى التفاليس العامة ينتقص الحرية المالية للدولة المدينة بعض الاتقاص (راجع كتاب السير جون فيشر وليامز

John Fisher — القساون الدولى والمالية الدولية
WilliaMs

international obligations arising from contract dans la Bibliothèque

Visseriana جزء ٢ ص ١ - ٨٥ . وأندرياديس المراقبة المالية فى مجموعة دراسات

أكاديمية القانون الدولى بالهاى سنة ١٩٢٤ جزء ٤ ص ٥ - ١٠٨ ودوبوى ص ٢٧٠

(وما بعدها .)

تعريف الرقابة المالية الدولية

ان ش ن الرقابة المالية الدولية كشأن الحماية ، فهناك حمايات لاحماية ، كما أن هناك رقابات لا رقابة ، ولذلك كان من الصعب تعريفها تعريفا دقيقا . ولكن « ليبير »

Leopold الكاتب النمساوى المعروف عرف الرقابة المالية الدولية فى اليونان « ص ٩٩٢ » من مؤلفه القانون الدولى المالى Le droit international financier بما يأتى « الرقابة المالية هى التى تقوم بها جماعة من الدول لحماية مصالح رعاياها - أفراداً أو مصارف - بصفتهم دائنين للدولة موضوع الرقابة ، على أن ترمى هذه الرقابة الى الوقاية من أعمال ادارة مالية سيئة تجعل الضرر يحقق بهم » .

ويستخلص من هذا التعريف

(ا) ان الرقابة تقوم بها الدول ، وفى الواقع انها مقصورة على بعض الدول العظمى ذات المطامع السياسية ، أما فى أمريكا فانها خاصة بالولايات المتحدة وحدها وتم سواء بالممثلين الرسميين أو بممثلى رعاياها الدائنين .

(ب) أن للرقابة صفة الدوام ، وبهذا تمتاز عن التدخل الدولى الذى يرمى الى تسوية دين معين كديون تركيا « لوراندو - توينى »

(ج) أن يكون إجراء الرقابة باسم أفراد يدينون الدولة ان دين الدولة لدولة أخرى يجب أن يكون من صنف خاص ، وذلك لاسباب نظرية وأخرى عملية .

أما الناحية النظرية فلأن هذه الديون كما لاحظ « السير فيشر ويليامز » لا تخرج عن انها تعهد يدخل بلا نزاع فى دائرة القانون الدولى العام ، على عكس الحالة فى ديون الافراد ، فان القانون الدولى لا يتدخل فى شأنها ، إلا اذا دافعت دولة الدائنين بنفسها عن قضية رعاياها بالطرق الدبلوماسية لدى الدولة المدينة ، ولما كان النزاع الخاص بدين دولة عند دولة أخرى يدخل فى القانون الدولى فان حق التدخل يكون لانزاع فيه رغم اعتراض كثير من الشراح عليه .

وأما من الناحية العملية

(ا) فلأن الدولة الدائنة تسترشد بمصالحها الخاصة وحدها لتعرف هل لها أو ليس لها أن تتدخل ، بينما لاتراعى فيما يختص بديون الافراد إلا مصلحة رعاياها ونتائج الضغط الذى تستخدمه ضد الدولة المدينة

(ب) وأما فيما يتعلق بقرار مؤتمر الهاي واتفاقية ١٨ أكتوبر سنة ١٩٠٧ فالامر مقصور على الديون المتعلقة بالأفراد . ومقدمة الاتفاقية واضحة بالنسبة للموضوع . وبناء على ذلك يكون على الدولة التي تدين دولة أخرى ألانلجأ الى القوة المسلحة دون أن تلزم بداءة ذي بدء بالالتجاء إلى التحكيم . فللمادة الثانية من الاتفاقية تقول: «كل التجاء الى القوة محظور قبل قرار التحكيم سواء كان الدين عاما أم كان الدين مترتباً على عقد أمضى مع أهالي بلد آخر وطالبت به حكومة ذلك البلد »

ان الديون التي تقرضها دولة لدولة والتي عرفت بالعصور القديمة والعصور الوسطى حتى حروب نابليون قد تلاشت في القرن التاسع عشر ، ولذلك رأينا الدولة التي تريد مساعدة دولة أخرى لا تقرضها مباشرة وإنما تعهد بضمان القرض « كما حصل ذلك بمناسبة « اتفاقية لنذر الرقيم ١٨ مارس سنة ١٨٨٥ » التي عقدت لضمان قرض قدره ٩ ملايين من الجنيهات لمصر بعد ان توقف نوبار باشا عن الدفع في ١٨ سبتمبر سنة ١٨٨٤ وأعلن مندوبى صندوق الدين عجز الميزانية بمبلغ ٣٣ الف جنيه وأصدر مرسوما نشرته الوقائع المصرية في نفس اليوم جاء فيه أن الايرادات التي قرر قانون التصفية تخصيصها لدفع الديون لن تدفع لصندوق الدين ومن الواجب تسليمها لوزارة المالية الخ الخ

ولكن الديون بين دولة وأخرى عادت الى الظهور وبمناسبة الحرب العظمى، ولذلك حقت الإشارة الى فارق جديد بين الرقابات

لقد ابان المسيو « ليبير » (Lieperi) هذا الفارق بين الرقابات على الديون العامة وبين الاشراف على الادارة المالية التي لا تترتب على العناية بحماية مصالح الدائنين، بل تجيء نتيجة اعتبارات سياسية داخلية أو خارجية .

فقبل سنة ١٩١٠ كان في الامكان الإشارة الى حالات عديدة من الاشراف المالى حيث وجد هذا النظام على الخصوص في هذه الجهات :

(١) الولايات ذات الشكل المهدى (Etats fédératifs) حيث تقوم الادارة المركزية بالاشراف المالى توصلًا للوحدة الادارية

(ب) بعض الاقاليم المستقلة ذاتياً كالرومالى الشرقية وكريت حيث كان للدولة

المتبوعة حق في تقاضى الجزية

(ج) بعض حالات استثنائية يترتب فيها الاشراف المالى على اعتبارات سياسية ، كما كان الشأن بالنسبة للرقابة الثنائية وتعيين مستشار انجليزى بوزارة المالية المصرية .

ويدخل فى هذه الاحوال الرقابة المنصوص عليها فى معاهدة (٢٢) أغسطس سنة ١٩٠٤ التى عينت اليابان بمقتضاها مستشاراً مالياً فى كوريا . والرقابة التى أنشأتها الدول فى مقدونيا سنة ١٩٠٥ وألغيت بسرعة بعد تغلب تركيا الفتاة واستيلاء جمعية الاتحاد والترقى على الحكم سنة ١٩٠٨

على ان جميع هذه النظم قد ألغيت وزالت بزوال الدول العثمانية والاقليم المستقلة ذاتياً . ولكن على الرغم من ذلك فاننا قد شاهدنا فى سنة ١٩٢٠ نظاماً يولد جديداً ، وهو نظام قائم على تدخل عصبة الامم ، وقد لاحظ البعض شدة هذا الضرب من الرقابة المالية ، لان التدخل الذى يقتضيه هذا النظام لا يقتصر على بعض ايرادات رصدت لدفع الديون واستهلاكها ، بل يمتد الى توظيف القرض المضمون (كما هو شأن القرض اليونانى الخاص باللاجئين) بل فوق ذلك يتناول رقابة مصروفات الدولة كما هو الواقع فى النمسا ، ولكن البعض الآخر يرى ان هذا التدخل يخفيف لعبء الرقابة ورقى الى حد ما .

نيات التدخل

١ - ان الرقابة المالية لا مرمى لها اصلا الا مصلحة الدائنين ، فاذا كانت الدولة المدينة تستفيد من هذه الرقابة فهى تستفيد من طريق غير مباشر ، أما تدخل عصبة الامم فعلى النقيض من ذلك لا غرض منه الا مصلحة الدول المدينة . وهو تدخل لا يتم الا بناء على طلب الدول المدينة وفى سبيل عقد قرض فى المستقبل ، ولذلك أطلق على هذا التدخل اسم تبادل العون الدولى *Entr' aide internationale*

٢ - ان التدخل لا تقوم به الدول الكبرى وحدها وهذا ضمان للاستقلال السياسى للبلد ، لان التظلم من اعمال الدول ليس له أى

صدى ، ولكن التظلم لعصبة الامم قد يحتمل أن يكون له صدى في مثل هذه المسائل .
وفي هذا التدخل ضمان لمصالح الدائنين الذين تم على حسابهم في أغلب الاحيان
جميع التسويات السياسية .

٣ - ان رقابة العصبة وان كانت في ظاهرها قاسية فانها بالنسبة للدولة المعتبرة
عضواً في جماعة الدول ضئيلة ، اذا لم تكن منعقدة الاثر كما يقول البعض ، وذلك
نظراً لان انتقال بعض الحقوق قد قبلته الدول ذات الشأن بنفسها عندما استدعت
عصبة الامم لمعاونتها في حرية واختيار . ومثل هذا العمل هو عمل من أعمال السادة
بذاته « راجع مقال زيمرمان (Zemmerman) في مجلة باريس (R . de Paris)
الصادرة بتاريخ أول ابريل سنة ١٩٢٤ تحت عنوان نهوض النمسا المالي
Le Relèvement Financier de l' Autriche

٤ - ان الاسباب الثلاثة السابقة لا تصبغ تدخل عصبة الامم بصيغة تثير
احساس الدولة المدينة أو تجرح عزتها القومية . ولقد أشار المسيو زيمرمان في مقاله
الى ان سلطة الحكومة النمساوية التي نادى عصبة الامم للاخذ بناصرها قد ازدادت
وشوكتها تدعت على عكس انشاء المراقبة المالية في مصرفها ادت الى ثورة وخلق
خديو كما أدى انشاء هذه الرقابة في بلاد اليونان الى اسقاط وزارة « راليس » التي
أضمت سنة ١٨٩٧ مقدمات الصلح في الاستانة

ومع ذلك وعلى رغم الفوارق التي بين هذه النظم فان بين النوعين تشابها
جوهريا . ففي الحالتين لا يعول الدائن على الثقة بالمدين وانما يعول على سلطة ثالثة
تكمل اليها اللولة المدينة أمر ادارة بعض مواردها ، أو الاشراف عليها ، وقد تسمح
لها أحيانا بشئ من الرقابة على مصروفاتها .

كيف نشأت فكرة الرقابة

ان المدعش في هذا النظام أنه حديث التطبيق ، فهو اذن ليس نتيجة طبيعية
للفرض الخارجى .

ان القرض الخارجى يرجع عهده الى الحقب الاولى من التاريخ الاغريقى (راجع
تاريخ المالية اليونانية لاندريه اندريادس Histoire des finances Grecques

ولقد أخذت نظريته عناية ما خلال فترة من العصر الروماني اذ لعب المليون دوراً سياسياً هاما خلال زمن قصير ، ولكن دكتاتورية «قيصر» حظرت على الرومانيين أن يقرضوا أموالهم خارج ايطاليا كي لا يرتفع سعر الفائدة في الداخل ، ولما جاء عهد «أغسطس» قضى قضاءً نهائياً على المرابين حيث اختفوا من الميدان . واذا أردنا أن نعلم نتيجة أعمال المرابين فقد حق علينا أن نقول مع المؤرخين أن روما أكرهت Ariovarsane « اريوفارزان » ملك Cappadoc «كابادوس» على أن يدفع دينه «لبومى» . وكذلك أكرهت سكان (سلامين) بقرص على أن يدفعوا لبروتس روس الاموال التي قدمها لهم ذلك «الرجل الشريف» بسعر متواضع هو ٤٨ في المائة .

ولكن الالم من هذا وذاك أننا نرى في التاريخ ان ذلك العهد قد شهد تدخلا دولياً أفضى الى نوع من الرقابة أخفى بين طياته حماية . فقد حدث أن ماليا رومانياً يدعى (رايريوس بورتوموس) Rabirius Porthumus أقرض بطليموس الثالث عشر المسمى « أفيت » L'Aviète . وهو ملك طرده رعاياه . فحصل ذلك المال من حاكم سوريا الروماني على العون الضروري لاعادة ذلك الملك الى عرشه . فلما تم ذلك الامر عين (رايريوس) وزيرا للمالية المصرية ، وفازت روما بايجاد حامية عسكرية بالاسكندرية ، وكان هذا الامر بدء الاحتلال الروماني . وكذلك كان الامر سنة ١٨٧٩ حيث عهد بوزارة المالية الى المسترولسن الانجليزى الجنسية وتم الاحتلال الانجليزى بعد فرض الرقابة على مصر في سنة ١٨٨٠ بمدة يسيرة . ولكن التاريخ حلقة مفرغة .

على أنه اذا كانت هذه الرقابة لم تستمر طويلا في العهد الروماني ، وكانت قد اختفت في بدء عصر «أغسطس» فانها عادت للظهور في فترات متلاحقة في القرن الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر ، ثم صارت بعدئذ ظاهرة يومية للحياة المالية في القرن التاسع عشر . فقد كان عدد الافلاس اليومي بنسبة عدد القروض تقريبا ، ومع ذلك فاذا نحن استثنينا بعض تدخلات قام بها الرومان على النحو السابق بيانه ، فأننا لانجد الرقابة المالية قد ولدت إلا في سنة ١٨٧٠ حيث فرضت على تونس لأول مرة

وهذا فضلا عن تفاليس عهد الاحياء Renaissance كان لها رد فعل أشد مما يقع في أيامنا الحاضرة . فافلاس ادوارد الثالث ملك إنجلترا (سنة ١٣٢٩) أدى الى خراب آل باردى ويروزى في ايطاليا ، وهم الذين اقترض منهم ملك إنجلترا مبلغ ٢٨ مليون فرنك ، ثم قلب هذا الافلاس العالم المالى في ايطاليا رأسا على عقب كما قلبه الافلاس الفلورنسى سنة ١٤٩٠ . وفي منتصف القرن السادس عشر انتهى أمر البيوتات المالية الالمانية المتينة الى الخراب بسبب التفاليس التى تعددت في اسبانيا سنة ١٥٥٧ وسنة ١٥٧٥ وسنة ١٥٩٦ وسنة ١٦٠٧ وسنة ١٦٢٧ وافلاس فرنسا في سنة ١٥٦٠ والبرتغال سنة ١٥٦٠ . ولقد قال المسيو مان Manned في (ص ٤٠) من كتابه تفاليس الدول Staatbankrotte - Berlin 1922 ان هذه التفاليس قد كلفت البيوتات المالية ٢٠٠ مليون مارك بينما انتاج المعادن الكريمة بين سنة ١٥٢١ وسنة ١٥٦٠ قد بلغ ١١٥ مليون مارك (راجع تاريخ بنك إنجلترا لاندريانس)

ان هذه الكوارث تفصح عن سبب ندرة القروض الخارجية التى عقدت خلال القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر . ولكن هذه القروض الخارجية قد عادت سيرتها الاولى في بداية القرن التاسع عشر واقرنت بتفاليس عديدة ومختلفة ترى من العبث محاولة احصائها أو تقدير قيمتها بدقة . وكل ما يمكن أن يقال بصدد هذا هو انها استنفدت بل ابتلعت أموالا ضخمة ، ومع هذا فان ثلاثة أرباع ذلك القرن قد انقضت دون أن تثار مسألة الرقابة المالية الدولية

لقد بدأت هذه الرقابة في تونس حول سنة ١٨٧٠ ثم دخلت مصر وتركيا بعد عشر سنوات ولقد كان هذا الحادث استثنائيا . ولكن نظام الامتيازات في البلاد الاسلامية برره كما قال المسيو « أندريه اندرياديس » « أستاذ القانون المالى فى أثينا و مندوب اليونان فى مؤتمر الدانوب وممثل اليونان فى عصبة الامم سنتى ١٩٢٣ و ١٩٢٤ » ولكن مبدأ عدم التدخل فى البلاد المسيحية قد بقى القاعدة كما قال ذلك الاستاذ فالى سنة ١٨٩٠ اكتفت الدول بان توجه الى البرتغال واليونان والصرب باحتجاجاتها الدبلوماسية ولكن هذه الخطة لم تدم طويلا ، حيث تساطع على دول البلقان نوع من الرقابة المالية فى أشكال مختلفة جدا ، ولم ينبج منها غير رومانيا الغنية ، والجبل الاسود الفقير لدرجة لا يحتمل معها أى دين

ثم اجتازت الرقابة المحيط الاطلسى ونزلت فى سنة ١٩٠٥ ضيفا ثقيلا على «سان دومنج» ، ومن هناك بلغت «نيكاراجوا» و«هوندوراس» . وفى خلال ذلك كان من الطبيعى أن نرى الرقابة قد عشت فى «مراكش» وباضت وأفرخت
ولكن رغمًا من أن أية دولة من الدول العظمى لم تخضع لهذا النظام ، ورغمًا من أن جميع الدول المسيحية التى طبق عليها نظام الرقابة قد قبلته منذ عهد قريب ، إلا أنه فقد صفته الاستثنائية .

ولقياس الطريق التى قطعها هذا النظام يكفى أن نقارن بين البروتوكول (رقم ١٨) الذى أرفق بمعاهدة برلين وأشارت فيه الدول على تركيا بأن تتفق مع دائئها وبين المادة الاولى من مقدمة صلح سنة ١٨٩٧ التى فرضت على اليونان رقابة مالية دبلوماسية بعد معاهدة برلين بتسع عشر سنة
على أن مؤتمر الهاي الذى انعقد سنة ١٩٠٧ جاء بمرحلة جديدة حاسمة فى سبيل الرقابة المالية الدولية فانلق اذًا نظرة على اتفاقية ١٨ اكتوبر سنة ١٩٠٧ لتعلم أهمية الموضوع ، ولا سيما بعد الرجوع الى مجموعة أحكام المحكمين الدولية للاستاذين ده لابراديل وبوليتيس رئيس الجمعية العمومية لعصبة الامم فى انعقادها السابق للأخير «جزء ٢٠ ص ٥٥١ طبعة سنة ١٩٢٤»

ان الالتجاء الى القوة كما يتضح من المادة الاولى قد قبلته الدول مبدئيًا رغمًا من اعتراض أغلب الفقهاء عل ذلك ، وانما غلق على شرط رفض التحكيم .
وأما المادة الثانية فاهميتها أعظم ، حيث تقول :

« يبين قرار التحكيم صحة الشكوى وقيمة الدين ومدة الدفع وطريقته . ولكن الميسو » ده لابراديل « والميسو » بوليتيس « يقولان فى كتابهما السابق « ولا يقتصر قرار المحكمين على صحة الشكوى وانما يذهب الى تعيين الحالة المالية للدين وأهليته والزمن الذى يستطيع فيه الوفاء . ومهمة كهذه دقيقة بنوع خاص . لان من الصعب بوجه خاص كما لاحظ الميسو « دراجو » فى مؤتمر السلام تحديد الحالة المالية لبلد مدين وبيان ملاءته دون التدخل فى أعماق ادارتها التى تربط ارتباطا وثيقًا بأخص أسرار

النظام السياسى والاجتماعى للامة (راجع أعمال ووثائق مؤتمر السلام الثانى ج ٢ ص ١٩

Actes et documents de le 2^{me} conférence II , 19 .

ولقد أضاف الاستاذ «أندريه أندرياديس» الى هذه الاعتبارات التى أدلى بها الاستاذان العظيمان فى القانون الدولى قوله : «إذا كان الاصطلاحان «الزمن وطريقة الدفع» ويمكن أن يكونا لمصلحة المدين فمن الضرورى أن يتطلبا ضمانات فى شكل ما من أشكال مراقبة الدائن

ان هذه النظم ، نظم المراقبة المالية الدولية ، لم تكن تعرف الى ما قبل سنة ١٨٩٠ الا فى الدول الاسلامية ومنذ ذلك الحين دخلت الدول المسيحية الاوروبية والامريكية الصغيرة . ولكن من الممكن أن تصاب بها الدول الكبرى بناء على نص اتفاقية الهايه ، ولذلك فان كثيراً من الدول قد رفضت توقيع تلك الاتفاقية .

ولما كان المقام مقام اتعاظ بالواقع فى الامم التى استطاعت التخلص من الرقابة المالية الدولية ، أو تخفيف حمل ديونها العامة العادية دون الحرية ، فقد وجب علينا أن نقصر الكلام هنا على ما وقع فى تركيا وبلغاريا وصرينا واليونان .

فى تركيا

عقدت تركيا فيما بين سنة ١٨٥٤ وسنة ١٨٧٥ أربعة عشر قرضاً أغلبها خارجية . ولقد بلغت قيمتها الاسمية ٥٠٠ ٥٧٦ ٥٠٢ ٢٩٧ ٥ فرنك ولكن المبلغ الذى دخل الخزينة التركية لم يزد عن ٧١ ٨٤ ٨٨ ٣٠١ فرنكا . ولذلك فان سعر الارباح ارتفع من ٦٣ الى ١٢٠ فى المائة فحقت كلمة Chaliemel-Lacourt «شاليميل لاكور» « ان لكل بلد بنكيهه الجدير به » !

لقد قلت الثقة بتركيا ، ولذلك تقدمت انجلترا منذ سنة ١٨٥٩ باقتراح يقضى برقابة مالية . ولما جاءت سنة ١٨٧٤ كانت ثلاثة أرباع الايرادات تبنتها ادارة الديون وكان الافلاس قاب قوسين ، ولكن العمى تسلط على أصحاب المصارف حتى لقد كنت ترى فى سنة ١٨٧٤ أن القرض العثمانى قد غطى ثلاث مرات رعباً من أنه

طرح في الاسواق المالية دون أية ضمانات على تقيض الديون الاخرى التي ضمنتها
بعض الايرادات

من سنة ٨٧٥ الى ٨٨١

من الافلاس الى الرقابة

كان مطلوب ادارة الديون العثمانية السنوى في سنة ١٨٧٥هـ ٣١٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠ فرنك وكانت ايرادات الدولة ٥٧٠ مليون فرنك، ولذلك كان الافلاس لامعدي عنه .
ولقد أخذ هذا الافلاس في بدايته صورة قرض لتوحيد رؤوس أموال القروض،
وهذه طريقة لجأت اليها الجمهورية الفضية واليونان بعد خمس عشرة سنة . ولكنها
مع ذلك كانت طريقة تجيء دائما علامة سابقة للافلاس أو عرضا من أعراض الافلاس
بالدولة التي تلجأ اليها لا تتأخر خطوة الى الوراء الا استعدادا للوثبة في الهاوية ...
وهذا ما حصل لتركيا التي أوقفت دفع الكوبونات وقضا تاما عوضا عن اقص
قيمتها .

ولقد نص البروتوكول رقم (١٨) من معاهدة برلين قوله : « ترى الدول
الممثلة في المؤتمر أن تنصح للباب العالي بأن ينشئ لجنة مالية مؤلفة من اخصائين
تعينهم حكوماتهم ويمهد اليهم بفحص شكايات حملة قراطيس الدين العثماني . واقتراح
أفضل الوسائل الموصلة الى منح الترضيات الملائمة مع مراعاة الحالة المالية للباب
العالي . »

ولكن تركيا تمكنت من الاتفاق المباشر مع الدائنين في ٢٢ نوفمبر سنة ١٨٧٩
وتم ذلك دون تدخل الدول وصدرت الارادة السنة المماثلة « ارادة محرم (مرسوم
٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٠) فكانت هذه الارادة هي الدستور السالى لتركيا خلال
بعض الزمن

من سنة ١٨٨٠ الى سنة ١٩٠٨

١ - الاقتصاد وتطور المراقبة

لقد رمت « ارادة محرم » الى أن ترضى الدائنين كما يقضى بذلك نص معاهدة برلين مع مراعاة حالة المدين ، فإرضاء للدائنين أنشأت تركيا مجلساً أسمته مجلس الدين العثماني كان فيه للدائنين ممثلون كما كان للاتراك الذين يحملون قراطيس الدين العثماني ممثلون أيضاً ، وفي حالة الخلاف تتفق الحكومة العثمانية على تعيين محكم لفرضه ، دون تعيين وسيلة لتنفيذ هذا الشرط ، وبهذه الطريقة لم يكن التدخل ذا صبغة سياسية ، غير أن ممثلي حملة القراطيس العثمانية من الاجانب كانوا يعينون من قبل حكومات الدول العظمى الخمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

٢ - الضمانة

وقد أُرصدت إيرادات معينة ضمانة لهذه القروض ولا محل لذكرها أو تفصيلها هنا

٣ - اختصاص مجلس الدين العثماني

وكان اختصاص مجلس الدين العثماني واسماً بالنسبة لهذه الإيرادات حيث كان يديرها ويراقبها . وقد حصلت تركيا مقابل ذلك على :

١ - انقاص قيمة الدين الى المبلغ المتحصل منها عند الاكتتاب ، وبذلك هبط الدين الى نصف مقداره الاصلى ، وقد زيد هذا القدر ١٠ في المائة مقابل الارباح من سنة ١٨٧٥ الى سنة ١٨٨١

٢ - جعل الاستهلاك بقيمة أقل من القيمة الاسمية الجديدة لسند الدين

٣ - جعل سعر الربح ١ في المائة وهذا ما يساوى ٥٥ ونصف في المائة تقريباً من رأس المال القديم . مع جواز ارتفاع هذا السعر الى ٤ في المائة ، ولكنه لم يرتفع الى أكثر من ١ وربع في المائة . وفي سنة ١٩٠٣ اتفق الدائنون مع الباب العالي على ما يأتي :

- (١) انقاص الدين الى ٤٢ في المائة من رأس مال القروض وفاق تحديد سنة ١٨٨٠. وهذا الدين كان ٥٦ في المائة من الدين الاصلى .
- (٢) اطلق على هذا الدين الجديد اسم الدين الموحد . وتحددت فائدته باربعة في المائة أى بأقل من ٢ ٪ من الدين الاصلى . وتحدد الاستهلاك بنسبة ٥٧٥ ٪ .
- (٣) اذا زادت الايرادات التى خصصت لاستهلاك الدين عن المبلغ المحدد يدخل خزينة الدولة ٧٥ ٪ من الزيادة وتدفع ٢٥ في المائة في الاستهلاك

من سنة ١٩٠٨ الى سنة ١٩١٤

ولما استولت جمعية الاتحاد والترقى على الحكم وجدت أن قيام مجلس الدين العثماني في الدولة اثنتان على السيادة التركية قضت عليه ، وعقدت قروضا خارجية رغم ارادة هذه الرقابة الدولية ، ورغم مقاومة فرنسا على الخصوص

من سنة ١٩١٤ الى الان

دخلت تركيا الحرب وأعلنت توقفها عن دفع كوبونات الدين لرعايا الاعداء . وكان التوقف بنسبة ٧٥ ٪ . وبعد الهدنة لاح للدائنين أن الدين العثماني عاد كما كان ، ولقد كان من أمر معاهدة سيفر أن خولت حملة سندات الدين العثماني جميع الضمانات الممكنة (٢٥ يولييه سنة ١٩٢٠) . فتمكن مجلس الدين العثماني من أن يدفع قسطا قوامه ٢٥ ٪ من كوبونات سنة ١٩١٥ الى سنة ١٩١٩ . و ٧٥ في المائة من كوبونات سنة ١٩٢٠ الى سنة ١٩٢٢ . ولكن جميع الضمانات انتزعت من أيدي مجلس الدين العثماني بعد تلك السنة ، إلا في المناطق التي كانت تحت الادارة اليونانية يومئذ .

وفي سنة ١٩٢٣ النفي الاتراك وكالات الديون في منطقة شطالجه . ثم اتخذوا في الاستانة اجراءات اقصت الايرادات الضامنة لسداد الديون . وفي ٢٥ ابريل سنة ١٩٢٤ استولى الاتراك على بعض ايرادات كان مجلس الدين العثماني يستولى عليها في العاصمة .

تلك كانت الوقائع فلتنظر الى الموضوع من الوجهة القانونية .

وجهة نظر الحلفاء

رأى الحلفاء ومجلس الدين العثماني أن يفتوا مسألة الايرادات التي رصدت على سداد القروض من سنة ١٨٨٢ الى ١٩١٤ ، ولكنهم أصرروا على استيفاء الايرادات المتنازل عنها مقابل الديون ، لانهم رأوا أن هذه الايرادات ملك لحمة السندات ، وقد أعطيت اليهم مقابل انقاص الديون الاصلية سنة ١٨٨١ بنسبة ٤٤ في المائة و٥٨ في المائة من الباقي في سنة ١٩٠٣ .

وجهة نظر الاتراك

لقد بحث الاتراك طبيعة دكريتو محرم (٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٠) ، وقالوا ان ارادة الهميونية الصادرة في ذلك التاريخ قد صدرت بناء على حركة خاصة من قبل سلطان تركيا ، أي بناء على محض إرادته الذاتية دون تدخل للامة ودون قبولها ، فهي إذن قابلة للالغاء . فكان رد الدائنين أن الدكريتو المذكور لم يصدر من تلقاء نفس السلطان ، لان السلطان لم يعمل إلا ان عقد صلحا (كونسكورداتو) . وفضلا عن هذا فان هذه الارادة السلطانية قد اصطبغت بصبغة دولية ، بما أن دكريتو محرم ودكريتو توحيد الدين في سنة ١٩٠٣ قد بلغا للدول فأقرتهما .

ولكن رغما من كل شيء فان فقهاء القانون الدولي رأوا أن من الممكن الدفاع عن نظرية الحركة الخاصة (Pro-motu) . (الارادة الذاتية للسلطان) غير أن الاتراك لم يتمسكوا بها . واحتجوا بعملة الدفع . فبعد ان صرحوا بقبول الاحتفاظ بدكريتو محرم في مؤتمر لوزان عادوا وتمسكوا باختيار عملة الدفع . ولقد ظن البعض في بداية الرأي أن الاتراك قد أرادوا بذلك أن يدفعوا ديونهم وفاق العملة القومية لكل دائن . ولكن الضربة كانت قوية بالنسبة لفرنسا حيث كان لها ٦٠ في المائة من الدين التركي . غير أن الاتراك التجأوا بعدئذ إلى طريقة أخرى أكثر اضرارا بالدائنين إذ طلبوا :

١ - أن يدفعوا دينهم بالعملة التركية
٣ - أن يتم ذلك دون بحث قدرة تركيا على الدفع ، ودون الاتفاق مع الدائنين .

لم ترفض الدول ذلك ، لأن الجنيه التركي لم يكن يساوي غير ثمن قيمته الاسمية وكان من الممكن أن يهبط الى أقل من ذلك . فاذا تم الامر وطاق هذا الحل كان نصيب الدائنين نصف في المائة من رأس مال الدين العثماني في سنة ١٩٠٣ وهو سدس رأس مال الدين الاصلى .

وفي سنة ١٩٢٨ تم اتفاق باريس فهبطت قيمة الدين من ٢٨٥ مليون ليرة عثمانية ذهباً الى ١٨٨ أى بنقص ٩٧ مليون ليرة ذهباً .
وفي هذا العام تم الاتفاق على جعل الدين التركي ٣٥ مليون ليرة يستهلك منه سنوياً ٧٠٠ ألف ليرة لينتهى الدين بعد ٥٠ عاماً
هذا ما تم في تركيا على مجرى الزمن فلننتقل إذن الى مادفع في بلغاريا

في بلغاريا

من سنة ١٨٨٨ - ١٩٠٢

بدأت بلغاريا عقد قروضها ابتداء من سنة ١٨٨٨ حيث عقدت أول قرض في فينا بسعر ٦ في المائة وقد اكتب فيه بالقيمة الاسمية فكان قدره ٤٦٩٧٧٧٥٠٠ فرنك ثم عقدت قرض سنة ١٨٨٩ بسعر ٦ في المائة وقدره (٣٠) مليوناً واكتب فيه بسعر ٧٧ و ٨٥ في المائة وقرض سنة ١٨٩٢ بسعر ٦ في المائة رأسه ١٤٢٧٨٠٠٠ فرنك صدر على ست دفعات بسعر يتراوح بين ٨٣ و ٨٩ في المائة

ولكن عجز الحصول والميزانية أدى الى أزمة مزعجة فبلغ الدين السائر ٨٦٩٤١٧ و ٠٠٠ فرنك في سنة ١٩٠٢ أي ما يعادل نصف الدين الاسمي الذي عقد لامتد طويل . هذا خلاف الديون الخارجية الجديدة وقدرها ٦٧٧ و ٤١٣ و ٣٣٣ لياً . فلم يسمع بلغاريا ازاء هذا الموقف إلا أن تقدم على أن تعقد قرضاً لتوحيد ديونها . ولكن

الامر لم يكن ميسوراً دون رقابة مالية دولية . وبعد محادثات ومجادلات عقيمة أذعنت بلغاريا الى قبول الافتثات على سيادتها وتم في ٧ يونيه سنة ١٩٠٢ تدخل الرقابة المالية الدولية في شكل مبرقع ، ولقد هبطت تكاليف الدين من ٦٧٧ ١٣٤ ٣٣٣ فرنكا في سنة ١٩٠٢ إلى ٢٥٢ ٣٩٧ ٢٦٦ فرنكا في سنة ١٩٠٣

وفي سنة ١٩٠٤ اقترضت بلغاريا (١٠٠) مليون فرنك بفائدة ٥ في المائة وصدر القرض بسعر ٨٢ في المائة وفي سنة ١٩٠٧ اقترضت (١٤٥) مليوناً بفائدة ٤ في المائة وسعر ٨٥ في المائة ثم حولت ديون سنة ١٨٨٨ وسنة ١٨٨٩ سعر ٦ في المائة فتوفر عليها هذا التحويل ٩٦٤ ٣١٧ ٢ فرنكا

ولما استقلت بلغاريا سنة ١٩٠٨ ، واضطرت الدول الى الاذعان للامر الواقع رغما من انه قد جاء عملا منافيا للقانون واقتثاتا على معاهدة برلين ، حذت هذه الدولة الجديدة حذو متبوعها السابق . اذ اقتفت اثر تركيا الفتاة وحطمت قيود الخضوع للرقابة المالية الدولية التي أذلها وأسقطت من كرامتها وأضعفت عزتها ، حيث أعلنت أنها لا تتقيد بأى رقابة مالية دولية بالنسبة للقروض التي تعقدها في المستقبل ، فكانت النتيجة ان أعرضت فرنسا عن أن تقدم لها قروضا جديدة .

ولقد حذت صربيا هذا الحذو وتمكنت من أن تقترض دون رقابة من دول الوسط في ١٩٠٩ ولا سيما النمسا بعد ان أعرضت عنها فرنسا ونأت بجانها وأبت إلا أن تبقى لها الرقابة المالية الدولية .

من سنة ١٩١٤ الى سنة ١٩١٨

عقدت بلغاريا قرضا جسيما في المانيا قبل دخول الحرب ، ولقد مونت حربا دامت ثلاث سنوات بقرض بالغ ٢٢٠٠ مليون مارك عقدته في المانيا وقروض أخرى عقدتها بينها وبين رجال الصناعات الالمانية والنمسية . ولكنها التزمات لا تكلف الخزينة البلغارية اليوم أى حمل . فلما تنازلت عن ديونها للدول الحلفاء وهؤلاء أبرأوا بلغاريا .

وتفصيل ذلك أن الحلفاء فرضوا على بلغاريا غرامة حرية قوامها ٢٥٠٠ مليون

فرنك وكان دين بلغاريا لالمانيا يقرب من ٣٠٠٠ مليون مارك . وقد نجحت بلغاريا في أن لا تدفع شيئا حتى ١٩٢٣ ، وفي ٩ فبراير سنة ١٩٢٢ أرسل مؤتمر السفراء إلى صوفيا مذكرة قال فيها انه « يدعو الحكومة البلغارية صراحة الى أن تغير خطة مقاومتها السلبية ، والا اتخذ وسائله التنفيذية » وبعد انقضاء عدة شهور في تبادل المشورات والمشادات تم الاتفاق الذي أبرمه مجلس نواب بلغاريا في ١٢ يولييه من السنة المذكورة ، وهو يقضى بشرط الدين الى شطرين الاول وقوامه (٥٠٠) مليون مارك يدفع أقساطا موزعة على ثلاثين سنة . أما الشطر الآخر وقدره ملياران فيسوى بعد سنة ١٩٥٥ ولكن المتعاقدين لم يجعلا أن معنى هذه التسوية هو البراءة الضمنية من الدين .

وأما مصاريف الاحتلال التي قدرتها إيطاليا لنفسها بمبلغ ١٢٥ مليوناً وانجلترا بمبلغ ٢٢٥ مليوناً ذهباً الخ فقد استقر الرأي على أن تكون ٢٥ مليوناً ذهباً تدفع على عشر سنوات .

وأما ديون أصحاب المصانع الألمانية والتسوية فانها سويت وسددت عند ما هبطت العملة الألمانية الى أدنى حد وصلت اليه .

وأما ديون فرنسا وهولندا البالغ قدرها ٧٥ مليوناً والتي اقترضتها بلغاريا سنة ١٩١٢ وسنة ١٩٠٣ فقد تقرر أن تدفع بسعر الفرنك ولذلك هبط المبلغ الى الثلث . ولكن ماذا كان حظ ديون ١٩٠٢ و ١٩٠٤ و ١٩٠٧ ؟

ان هذا الموضوع -هم القانون الدولي بما ان الامر خاص بقروض خاضعة لرقابة دولية وكان الجزء التافه منها يمين أيدي المحايدين .

واليك ما وقع :

كانت المراقبة المالية الدولية مؤلفة من مندوبي الدائنين بما فيهم ممثل البلغاريين حملة الاسهم . ولما اعلنت الحرب اقترح مندوب الدائنين أن يعهد بإدارة الإيرادات المخصصة لدفع الديون الى مدير الحسابات البلغاري في المراقبة ، وقبل وزير المالية البلغارية هذا الاتفاق . ولكن حكومة بلغاريا وضعت يدها على هذه الإيرادات بعد مضي ثلاثة اسابيع . وأصدر مجلس النواب البلغاري قانوناً بإلغاء الرقابة . وعهد

الى مفوضية هولندا تبليغ هذا القانون الى وزارة خارجية فرنسا . فردت حكومة فرنسا بان هذا الالغاء باطل ولا يسرى على المستقبل ، اذ ليس في مقدور طرف في اتفاقية أن يلغيها وحده .

ولكن الواقع ان الرقابة بقيت ملغاة خلال الحرب ، واستمر المحايدون يتقاضون قيمة كوبوناتهم . اما كوبونات رعايا الاعداء فلمها أدرجت امانات . وهذا ملاحظه مندوب الدائنين عندما وصل الى صوفيا مع الحملة بعد القاء بلغاريا السلاح ، ولذلك امكن ابرام اتفاق في الحال ، وتعهدت بلغاريا أن تلتزم بدفع كوبونين بدل كوبون في السنة . وكسبت أن يكون الدفع بالفرنك الفرنسي . فلم يكن لطريقة الدفع أهمية في سنة ١٩١٨ . ولكن عندما هبط الفرنك ظهرت أهمية المكسب . وكان من امر الدفع بعدئذ ما قدمنا .

وكذلك كان الشأن فيما يتعلق بالرقابة والغائها في صربيا اما اليونان فلمها قبلت رقابة عصابة الدول مع الاستفادة من اقتاض ارباح الديون . ولا داعى الى ايراد كل هذه التفاصيل ومن شاء ، مراجعتها فليستشر « اكاديمية القانون الدولي - مجموعة دراسات سنة ١٩٢٤ جزء رابع . محاضرة الاستاذ اندريا اندرياديس استاذ القانون المالى بأثينا »

الطبعة القانونية

لعمود القرض العام للدولة

بين دولة ودولة

أن حالة الدين القائم بين دولة وأخرى لا تهمنا في هذا البحث ، لأنها حالة ثانوية من ناحية ، ولأنها تؤدي نادراً الى تدخل دبلوماسى أو مسلح من ناحية أخرى . والقاعدة في هذه الحالة بوجه عام هي أن الدولة المدينة تدفع للدولة الدائنة مع اقتران الدفع بالاحتجاج اذا لوحظ أن الواجب يقضى عليها بالدفع ، إلا اذا أحيل الخلاف على محكمين كما يقضى بذلك العرف الدولى في العصر الحالى .

بين دولة وأجانب

ولكن الامر يختلف عمليا عما تقدم إذا كان الموضوع خاصا بدين قائم بين دولة ورعايا دولة أخرى . وقد يكون هذا الدين مترتبا على تعويضات لأجانب لحقت بهم اضرار خلال اضطرابات أو ثورات . أو مترتبا على فعل غير مشروع قام به أحد رجال السلطة العامة . أو مترتبا على عدم الوفاء بالتزام جاء أثر العقد بينها وبين أجنبي عادى أو لقرض بصفة خاصة .

ومن أقوى قواعد القانون الدولى التى سلم بها الدول واعتترفوا بها اعترافا تاما أن هذا الاجنبى الذى انعقد بينه وبين دولة التزام ما لا يستطيع على الفور من عدم الوفاء أن يسأل دولته المساعدة . وذلك بناء على القاعدة الدولية القائلة بأنه لا يجوز للاجنبى ان يطالب بمركز قانونى أفضل من مركز رعايا البلد المقيم فيه ، لا اذا نص فى معاهدة على خلاف ذلك . فاذا وجدت فى دولة ، يريد الاجنبى مقاضاتها ، محاكم للفصل بين هذه الدولة ورعاياها فليس للاجنبى أن يلجأ الى عمل دبلوماسى الا فى حالة نكران العدالة وتجاوز حدودها . ولقد قامت اليوم ، فى جميع الدول تقريبا ، محاكم دائمة أم محاكم خاصة مختصة بالفصل فى الطلبات المترتبة على التزامات كالتى أبنائها . واذا كانت الولايات المتحدة لا يمكن اعلانها امام المحاكم بناء على التعديل الدستورى الحادى عشر ، فإن للوطنين الأمريكىين ان يرفعوا امام محكمة المطالبات (La Cour des reclamations) قضاياهم المترتبة على عقود أبرمت بينهم وبين السلطة التنفيذية ولقد سلم للاجانب بوجه عام ان يرفعوا هذه القضايا بشرط ان يكون لرعايا الولايات المتحدة مثل هذا الحق فى بلاد هؤلاء الاجانب .

على ان هذه القاعدة ليست متبعة دائما عمليا لسوء الحظ . ولهذا يمكن أن نعتبر المسيو « براديه فوديريه » (Pradier - Fodéré) عندما قال فى كتابه (الوجيز فى القانون الدولى العام الاوروبى والأمريكى جزء أول ص ٢٦٠) بصدد الاحوال التى تحمى فيها الدول الاوربية رعاياها الذين طلبوا تدخلها تحت ستار الاقتات على مصالحهم الخاصة حتى تتقاضى لهم تعويضات ما يأتى :

« ان تاريخ العلاقات التي ربطت بين جمهوريات امريكا الاسبانية وأوروبا قد امتلأ بأمثلة مستمرة من هذه الشكايات . وهذه الشكايات القائمة على مبررات لا قية لها غالبا ، وعلى الدوام مبالغ فيها مبالغة جسيمة ، تقدم عادة في صورة تهديد ينم عن الالتجاء المحتمل الى القوة في سبيل تحقيقها ، وبما ان هذه الشكايات تفرض على هذه الدول الضعيفة أكثر مما تفرض على دول قوية فانها تنتهى كلها الى تعويضات مالية تدفع دون بحث سابق في عدالتها . »

وإذن يجب أن ننقل الى الكلام عن طبيعة الالتزام المترتب على تعاقد دولة مع رعايا دولة أودول أخرى . مع العلم بان محاكم الدول التي تفصل في عقود القروض قد ظلمت حملة سنداتها .

طبيعة العقود الدولية

يقضى علينا الموقف هنا أن لا نثير البحث في موضوع مختلف فيه ونريد به حالة تغيير شكل السولة أو الحكومة وأثر هذا التغيير في التزاماتها . ولذلك نكتفي بأن نلفت الأنظار إلى مادونا في الباب الثالث من هذا الكتاب بصدد الحكومة الفعلية وإلى ما قاله في هذا الصدد كل من جروسيوس Grotius جزء ٢ فصل ٩ فقرة ٨ وكالفو Calvo جزء أول فقرة ١٠١ Diéna ودينافقرة ٣٨ وبوليتيس Politis فقرة ١٠٧ وبراديه فوديريه Pradier-Fodère جزء أول رقم ١٦٢ وتستطيع أن تراجع ديننا وبوليتيس وفروند Freund للوقوف على حلول أحوال أخرى . وإذن ننقل إلى طبيعة العقود

لقد وضع بعض مشاهير الكتاب نظرية قصي بالفرقة بين الأعمال المترتب عليها التزامات الدولة ، كالعقود الداخل ضمن القانون الخاص . حيث تكون الدولة طرفاً كأى فرد أمام أى فرد آخر وبين القروض العامة ، وهي أعمال ذات طبيعة خاصة . ولقد قال « دراغو Drago : « وأما فيما يتعلق بالالتزامات المترتبة على اتفاقيات محدودة دقيقة بين أحد رعايا بلد وحكومة أجنبية فيوجد بين طرفي المتعاقدين رابطة قانونية محدودة تماماً ، وواجبات متبادلة . جلية التعمين ، والحكومة تعمل في هذه

الحالة كشخص قانوني له أن يأخذ على عاتقه بالوفاء بالالتزامات التي ترتبها الاتفاقية عليه»
فالحكومة لا تعمل في الواقع والحالة هذه كولى أمر ، ولكنها كطرف في عقد متعدد الأطراف ، وتخضع بسبب هذه الصفة لقواعد القانون الخاص . وبناء عليه فإن
مزاياها على اعتبارها وحدة سياسية لا تكون قد مست بسوء ، ولا تكون قد انتقصت .
إنها تعمل كشخص مدنى ، والأعمال التي تتم بها بهذه الصفة لا أثر لها إلا من ناحية
مال الخزنة العامة وما عليها « ويرى المسيو «دراجو» من جهة أخرى أن الالتزامات
المرتبة على قرض « تكون نوعاً خاصاً من الالتزامات . ومن المستحيل خلطها بأى
التزام آخر . فهذه القروض قد صدرت بناء على سلطة صاحب السيادة فى الدولة
كالعملة بما أن خلقها يستلزم تصريحا تشريعيا بها ، ولذلك فلا يكون لها من الطبيعة
ما لعقود القانون الخاص إذ لا تقوم مقام التزام لمصلحة فرد خاص . »

هذه هى العلة التي ارتكن عليها أحد أنصار النظرية التي جعلت من القروض
نوعاً خاصاً من العقود القانونية ، ولتنتقل الآن إلى بيان طبيعتها الحقيقية دون أن
تدخل فى مناقشة الموضوع من ناحية كونه عقداً له مميزات القرض أو مميزات البيع .
إن الموضوع الهام الذى يعنينا حله هو معرفة ما إذا كان عقد كهذا عقد بين
دولة ودائن خاص تابع لهذه الدولة أو غير تابع لها ، يخضع لقانون خاص أو لقانون
آخر ، ذلك بأن شرح المسيو دراجو لا يمكن أن يكون مرضياً من هذه الناحية
لأنه اكتفى بملاحظة أن هناك بعض اجراءات دولية ، دون أن يقول لنا شيئاً عن
طبيعة « عقد » ترتبت عليه التزامات يرى أنها لا تربط من وقعها ولا تلزمه .

وكذلك لا يمكن أن نستخلص المركز الاستثنائى للدولة ، كما فعل المسيو
بوليتيس ، من أن الدولة لا يمكن مقاضاتها أمام المحاكم الاجنبية ، ذلك بأن هذا لا يفسر
لنا طبيعة العقد المبرم بينها وبين دائنها ، وفى الحق أن لهذا الموضوع حلين لا ثالث لهما
فأما أن نزع أن الدولة التي تبرم « عقوداً » كهذه تنزل إلى ميدان الأعمال التجارية ،
وإذن فهي تنزل عن مركزها السامى ، مركز صاحب السيادة فظهر كما يظهر الفرد
العادى ، وأما أن نسلم بأن الدولة هى دائماً الشخصية العظمى القانونية ، الواحدة التى

لا تنجزاً . وبهذه المثابة لا يمكن شطرها إلى (ولى أمر سيد) وإلى (خزانة عامة) وبناء على هذا لا يمكن أن ترتبط الدولة ارتباطاً وثيقاً إلى زمن أطول مما تريد . لقد استمسك أنصار سيادة الدولة بأن إصدار اقروض عمل من أعمال السيادة ولذلك كان لصاحب السيادة أن يتوقف عن دفع الديون أو يلغيتها بعمل من أعمال السيادة إذا دعت الظروف إلى ذلك . وبين أنصار هذه النظرية « بار » Bar

و « دراجو » و « بوليتيس » ، وإذن يرى الشراح أن يؤيدوا بناء على هذه الفكرة الرأي القائل بأن الدولة وإن عملت في هذا الميدان عمل الفرد فإنها لا تعتقد عقداً بالمعنى الصحيح بل تتدخل ككائن اسمي لا يلتزم تلقاء الفرد إلا بعهود فاسدة رائقة ، قيمتها أقل من وقتية ، ولا يبلغ معناها معنى الالتزام الطبيعي بما أنها تتخون التزامات خاضعة بكلياتها وجزئياتها لإرادة المدين

على أن هذه النظرية إذا كانت معقولة فيأله مساس برعايا الدولة المدينة فإن البعض لا يعقلها بالنسبة للدائنين الأجانب الذين قد يعيشون خارج البلد المدين وإذن فلا يسرى عليهم نظامه القضائي ، ولكن هذه النظرية قد استمدت من القانون الروماني الذي اعتبر الخزانة العامة شخصاً قانونياً منفصلاً تمام الانفصال عن الدولة التي اعتمدت على سلطاتها المطلق لتكون غير خاضعة للقانون الخاص . أما حكمة انفصال الخزانة على هذا الوجه فهي استطاعة الافراد أن يتقاضوا حقوقهم من الدولة ، فإذا كان من غير الجائزة مقاضاة الدولة لهذا الاعتبار فليس الامر كذلك بالنسبة للخزانة العامة التي تعدد المشرع أن يدخل فكرة شخصيتها على القانون العام في بعض الدول ولا سيما ألمانيا . على أن من المشرعين من أدخل في القانون العام فكرة هامة تقضى بان في وسع الدولة أيضاً أن تعقد مع الافراد عقوداً ترتبط بها وتخضع بمقتضى هذا الارتباط للقانون الخاص ، وهذه الفكرة قد جاءت نتيجة أصلية لفكرة شخصية الخزانة التي طبقها المحاكم . ولكن المهم عندنا الآن ليس هو معرفة أى القوانين تطبق ، هل هو القانون الخاص أو القانون الدولي إذا كان الامر له مساس بعلاقات خارج حدود الدولة . ولا هو وقوفنا أمام مدين معين ودائن غير معين . ولا أثر وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة في هذه الاعتبارات على الرغم من أن البعض يرى ان للخزانة العامة

نشاطا مختلفا ومنفصلا عن نشاط الدولة ، وإنما المهم أن نعرف مصير عقد القرض الذى تبرمه الدولة .

لقد استند انصار عدم تعديل نصوص عقد القرض على نظريتين : إحداهما نظرية ادخلت فى منتصف القرن الماضى على القانون العام الالمانى ، وهى تلك التى أعلنت وجوب استمرار حياة الدولة على الدوام . وقضت بالجنوح الى الحيلولة دون أن تغير الدولة العقد الذى أبرمته أمس بقانون تسنه فى غدها .

وأما النظرية الثانية فهى تلك التى صدرت عن القانون الرومانى العتيق ولم يسلم بها انصار القانون الوضعى لخطرهما وعدم انطباقهما على العصر الحاضر اذ تقضى هجر الدولة عن أن تغير بطريق التشريع نصوص عقد سابق أبرمته مع أجنبي ولكن هل فى الوسع التسليم بنظريات تجعل من التعاقد صخرة حديدية ؟ لا . وعلّة ذلك أن الدولة التى تملك أن تغير دستور البلاد أو تعدله وهى على الاقل عقد قائم بينها وبين أمة فى وسعها أن تغير أو تعدل أو تلغى عقدا بقانون لا سيما وان تعديل عقد بقانون لا يمكن اعتباره ضد القانون ، بما أن قيام القرض بادى الرأى كان بناء على اجازة تشريعية وبما ان للدولة أن تعدل تشريعا بتشريع آخر اذا اقتضت الضرورات ذلك (راجع « ويارين » Wuarin - Essais sur les esoprints d ' Etats

لقد سلم ويارين بتعديل لاحق لنص التزام سابق بطريقتين . طريق سن قانون تطبيقا للقاعدة القائلة « للقانون الافضلية على التعاقد » كما سلم أيضا بان يكون هذا التعديل بمرسوم اذا لم يسمح الدستور للسلطة التنفيذية اصدار مراسيم بقوانين خلال فترة ما بين ادوار انعقاد البرلمان بشرط ان يسبق هذا التعديل اجازة تشريعية ضمن قانون سابق (راجع أيضا كوفمان Kaufman فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن — سنة ١٨٩٠ ص ٥٦٦) . فقد جاء فيها : « فى وسع الدولة بما لها من سلطان تشريعى ان تستعيض عن القانون القائم بقانون آخر فى اى وقت ، وان تعلق ابواب المعدلة فى وجه الديون التى فى ذمتها . بموجب القانون او يخلق عقود لا تزال طرفا فيها . وفى الحق ان الفرد الذى يتعاقد مع دولة ذات سيادة يكتسب حقوقا ملزمة لهذه الدولة على اعتباره طرفا فى التعاقد مقابل تحمله بعض التزامات . كما انه عرضة

لاحتمال أن تنتزع منه الدولة ، قانونا وبطريق التشريع ، ما اعطته له ، أو ما يجب أن تعطيه له قانونا بطريق الالتزام التعاقدى .

لقد تكلم « ويارين » فى ص ٢٤ بصدد تعاقد خليط قام بين شخصين نوعهما القانوني مختلف ، أحدهما مرتبط بالالتزامات التى عقدها ، بينما الآخر قد بلغ منتهى القوة وله أن يحدد واجباته . وبهذه الطريقة وصل بنا هذا الفقيه الى نتيجة تشبه تلك التى وصل اليها « بار » و « دراجو » و « بوليتيس » الذين أيدوا أن للدولة المدينة أن تحرم دائئها من حقوقه .

والآن ننقل الى ما يقوله هؤلاء الفقهاء الاعلام أنصار نظرية عقد القرض غير الملزم .

لقد دبر المسيو بوليتيس عن رأيه فى ص ١٦ من رسالته « قروض الدولة فى القانون الدولى » دون أن يميز مع ذلك بين القروض الخارجية والداخلية بقوله . « ان عقد القرض ليس التزاما مدنيا بمعنى الكلمة بما ان الدولة المدينة ليس لها فحسب أن تبقى به اذا شاءت . ولكن تبقى به لان من الواجب عليها أن تبرا منه ، واذا فهو فى الواقع التزام ذو طبيعة استثنائية وفدة نوعا ، انه دين شرف يجب على الدول أن تبرا منه اذا أرادت ألا تلوث سمعتها ، وألا تقضى على الثقة بها ومن أجل هذا كان الاخلال بالوفاء بدين خارجى معتبرا عملا له من الطبيعة ما للغضب الصحيح ، فنحن لا نقول كما قال أحد المؤلفين (يقصد المسيو بوليتيس والمسيو بار) « إن من يتعاقد مع دولة يكون خاضعا لمشئته هذه الدولة التى يكون لها أن تعمل تشريعا استبداديا وفى منجاة من العقاب » ، ثم أضاف المسيو بوليتيس الى ما تقدم قوله . « فاذا عدلت الدولة شروط التعاقد أو أهملت تنفيذ الالتزام كان هناك افتئاتا على حقوق المكتتبين الذين يكون فى وسعهم بقدر الامكان أن يجأروا بالشكوى ويطالبوا باحقاق العدل » .

ان الفكرة التى تضمنتها هذه الفقرة تكشف عن فكرة أخرى . ذلك بان معنى امكان المكتتبين الجأر بالشكوى والمطالبة باحقاق العدل هو فرض وجود وسائل قانونية لمصلحتهم . ولكن هذه الفكرة قد ضيق المسيو بوليتيس الخناق

عليها عند ما أورد في ص ٢٨٩ من رسالته السابقة ملاحظة أخرى وهي : « اننا نرى أن العقد لا يمكن أن يكون له وسيلة تنفيذية غير فضيحة الدولة وتلويث سمعتها بعد اذ لا تبقى بتعهداتها ». فسلح الدائن هو اذن اشمئزاز الرأى العام العالمى وغضبه وسخطه . وقد لا يكون له من الناحية القانونية أى احتمال اكراه الدولة على الوفاء بتعهداتها .

ولقد جاء فى مذكرة جلية الشأن عن مسألة فنزويله ضمن « مجموعة قرارات التحكيم الدولية جزء ٢ ص ٥٤٧ » قول الميسو ده لا براديل والميسو بوليتيس : « ان الدين المترتب على عقد قرض هو دين اجبارى قانوناً كأى دين آخر . ولكن الصحيح أيضاً ان هذا القرض وقد عقد لمصلحة عامة يجب ان يكون خاضعاً للشروط التى تفرضها الضرورات المالية والادارية فى الدولة المدينة ، فما دام هذا القرض قد تولد عن اجراءات تشريعية فمن الجائز ان ينقح عقد القرض باجراءات تشريعية أخرى » فاذا كان الميسو بوليتيس قد تكلم عن دين شرف فان هذا صحيح فقط باعتبار ان شرف الدولة قد تعلق بالموضوع ، وان من الواجب ان يحول هذا الاعتبار دون أن تستبد الدولة بتعديل عقد القرض . ولكن من المستحيل قانوناً أن تكلم فى وقت واحد عن « عقد » وعن « سيادة الدولة » بما ان فكرة السيادة ذاتها لا تتفق وأى التزام للدولة يمكن ان يكون خاضعاً للقانون الخاص أى لا تتفق وعقد قرض تبرمه الدولة بينها وبين اجنبي ليكون خاضعاً للقانون الخاص .

ولكن اذا كان هذا العقد لا يخضع للقانون الخاص فلاى قانون يخضع ؟ إن الموضوع لا يمكن أن يكون خاضعاً للقانون الدولى لأن الدول وحدهم هم اطراف العقود الدولية . وكذلك ليس الموضوع من شئون القانون العام ، لان القانون العام لا ينطبق الا على علاقات الدولة برعاياها ، دون علاقات الدولة برعايا الدول الاخرى . وبما لا شك فيه انه لا يمكن التسليم ببقاء موضوع القروض خارجاً عن أى نظام قانونى ، واذن قد وجب أن نختار بين امرين : فلما أن يكون عقد القرض عقداً من طرف واحد ، وأما أن يكون من عقود القانون الخاص .

ولنكرر اذن القول بأن فى وسع الدولة إذا هى عقدت قرضاً مع أفراد أن تعدل

نصوص هذا العقد بقانون لا حق لإبرامه ، أو بواسطة وزير يصرح له القانون أو له مع هيئة أخرى يذكر اسمها في صلب التصريح كما هو الشأن في ألمانيا . ولكن إذا كان هذا صحيحا تلقاء رعايا الدولة المدينة ، فقد بقى علينا ان نحدد موقف الفرد الاجنبي إذا كان دائما للدولة . واليك الحل الذى نصل اليه اذا نحن طبقنا المبادئ الصحيحة .

إن الرأى السائد بوجه عام في موقف الاجنبي الدائن للدولة هو أنه لا يجوز أن يكون هناك أسباب تدعو الى أن يعامل الاجنبي معاملة أفضل من معاملة الوطنيين وإذن يجب ان نطبق الحكمة العظيمة التى تقضى بأنه لا يجوز للاجنبي أن يطلب مركزاً أفضل من مركز الوطنى في البلد المقيم به في حالة ما إذا لم توجد قاعدة ملزمة في القانون الدولى العرفى أو الوضعى ، (راجع ستروب Strupp Theorie und Praxis des Völkerrechts-1925 ص ٣٦) وفى الوسع أن نؤيد هذا الحل بان اسهم القرض التى صدرت في البلد المدين ذاته يمكن بحكم طبيعتها ان تصل بالتداول إلى ايدي الاجانب ، فهل هذا الانتقال الطارىء يؤدى الى تحسين المركز القانونى لمالك الاسهم ؟

ان الفقهاء والعلماء لا يرون أن يقيموا فرقا بين دائن أهلى ودائن أجنبي . وهذا رأى لا يحتاج الى تأييد بعد الذى تقدم ، ولكن إذا تعمدت دولة أن تهمل مصالح دائئها وأن لا تهتم إلا بمصالحها فعدلت بطريقة استبدادية شروط عقد القرض فمن الجائز حيال هذه الواقعة أن يكون هناك سرف وتجاوز في تطبيق القانون ، وهذا أهم عنصر من عناصر تكوين جريمة دولية . ولكننا إذا نحن استثنينا هذه الواقعة الخاصة التى يصعب قيام الدليل عليها فقد وجب أن نعلن مبدأ السيادة المطلقة للدولة في هذا الصدد ، لاسيما وان الحاكم الوطنى في أى دولة مقيدة بتطبيق القوانين ومن بينها القانون الذى عدل شروط القرض السابق على صدوره وسريانه .

وقصارى القول ان عقد القرض العام للدولة ليس من العقود المتصوص عليها في القانون المدنى ، وأما هو عقد من عقود القانون العام ، ولذلك فلا تسرى عليه ولا تحكمه إلا قواعد خاصة .

ان هذه الفكرة قد أيدها عظماء الفقهاء العصريين المختصين بتدريس القانون الدولي ، فاذا نحن اعتمدنا في تأييد هذا الرأي فعلى أئمة القانون الدولي وثقافته .
لقد قال الاستاذان الجليلان ده لا براديل وبوليتيس في مجموعة أحكام المحكمين الدولية جزء ٢ ص ٥٤٥ طبعة سنة ١٩٢٤ تعليقاً على قضية قروض فنزويلا (١٥ نوفمبر سنة ١٨٩٦) ما يأتي :

« مما لا شك فيه ان القرض العام يولد علاقة قانونية بين المقرض والمقرض ، فهو يخلق فيما بينهما علاقة الدائن بالمدين . ومن الواضح ان القرض العام يشمل منزلة خاصة بين مجموعة العقود التي تعقدها الدولة . فهو عملية من عمليات الثقة أجريت بناء على عمل من أعمال السيادة في سبيل ضمان حياة البلد أو تسهيل أداء مصالحها العامة ولا يترتب على كون الدين حقيقياً ، ومملاً نزاع فيه ان من الواجب على المدين ان يبرأ منه تماماً ، اللهم إلا إذا سمحت بذلك حالة الدولة المالية . ومهما حاول الانسان ان يغض الطرف عن خصائص الدين العام ليخضعه لنظام الديون العادية ، فليس في الوسع ان تعامل الدولة العاجزة عن الدفع معاملة أشد من معاملة المدين العادي اذا سقط في حالة إفلاس أو وقف موقف العاجز عن الدفع . ففي هذه الحالة كما في تلك نرى العجز عن الدفع يفرض على الدائنين قبول مهلة أو الرضاء بتقاضي جزء من ديونهم في نسبة إلى قدرة مواردهم . وهذا الاعتبار الاولي هو اعتبار مرن من شأنه أن يوفق بين المصالح المشروعة لخدمة الاسهم ومصالح الدولة المدينة .

« ان الدين المترتب على قرض عام واجب الاداء قانوناً ككل دين ، ولكن الامر الصحيح أيضاً ان هذا الدين الذي عقد لمصلحة عامة يجب أن يكون خاضعاً من ناحية الوفاء للشروط التي تفرضها الضرورات المالية والادارية للدولة المقرضة »
وهذه الفكرة ذاتها قد أفصح عنها قرار التحكيم الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩١٦ في الخلاف التركي الروسي ، حيث جاء في قرار المحكمين الصادر من هيئة التحكيم المشكلة من (لاردى وتوب وماندلستام وهيرتزو وبروبر ورشيد بك) (راجع المكتب الدولي لمحكمة التحكيم الدولي . الهامى سنة ١٩١٢ ص ٩١) ما يأتي :
« أن الدفع الفرعى بالقوة القاهرة جازئ في القانون الدولي كما هو الحال في القانون

المدني ، لان من الواجب أن يكون تكييف القانون الدولي وفاق الضرورات السياسية ،
ولقد سلمت الحكومة الروسية صراحة بان التزام الدولة بتنفيذ المعاهدات يمكن أن
يكون مرنا « اذا أمسى وجود الدولة ذاتمفي خطر » أى اذا كان الوفاء بالواجب الدولي
هادما للذات . ومما لا نزاع فيه ان الباب العالى أثبت تبريرا للدفع الفرعى بالقوة القاهرة
أن تركيا كانت منذ سنة ١٨٨١ الى سنة ١٩٠٢ بين مخالب الصعوبات المالية التى بلغت
أقصى حد الخطورة . فضلا عن ذلك فان هذه الحالة قد اقترنت بحوادث داخلية
وخارجية . (ثورات وحروب) اضطرتها إلى أن ترصد عدة موارد من إيراداتها على
استهلاك ديونها ، بل لقد بلغ بها الامر ان خولت البنك العثمانى حق تأجيل الدفع .
ولكن المسيو « جاستون جيز » Jéze اشترط أن تكون الضرورة صحيحة
فاذا وقعت الحكومة بين مصلحة الديون ومصلحة الدفاع القومى فقد وجب عليها أن
تقوم بالدفاع القومى . والدفاع القومى لا يتناول الدفاع العسكرى فحسب ، وانما يتناول
أيضا رد كل عادية عن الحياة القومية .

اذن يجب اتباع القانون العام ، أى الحلول الموقفة بين المصالح الخاصة وضرورات
قيام الادارة العامة والاعمال العامة المنتجة ، بل لقد أجمع الفقهاء على سداد الديون
الداخلية قبل الخارجية انما للثروة العامة التى بدونها أو باعتلاها لا يكون استهلاك
الديون ولا يكون دفع كويوناتها ..

ان القانون العام لم ييؤب فى أى بلد ، ولا يمكن أن ييؤب فهو دائما فى تطور ،
ذلك بان ليس فى المقدودو أبداً أن يعين مقدماً كل ما تتطلبه المصالح الادارية العامة حتى
تؤدى عملها ، وكل ما يمكن أن يقال هو أن القانون العام الذى يتبع فى تفسير عقود القرض
العام للدولة ليس الاتوفيق بين المصالح وليس هو أبداً تضحية المصالح الخاصة بصفة
مطلقة . واذن فلا يمكن تفسير عقود القروض وفاق مانص فيها على الدفع بالذهب مادام
التوفيق بين مصالح الدولة ومصالح الدائنين غير ممكن بناء على هذه القاعدة ، حيث
لا سبيل للدفع بالذهب الا اذا غرضنا حياة البلد للخطر ان لم ينزل بها الخطر .

ولقد اقرت المحاكم الادارية الفرنسية هذا المبدأ صراحة ، وأقرته كذلك محكمة
التحكيم الدائم بالهاى (راجع قرار ١١ نوفمبر سنة ١٩١٢ . وما طبقته محكمة التحكيم

ليس نصوص القانون الخاص ، ولكنها استرشدت بالمبادئ العامة التي بررت هذه النصوص مع تحويلها وفاق الضرورات التي تقتضى استمرار مصالح الدولة العامة وإدارتها ، وبعبارة أخرى إن هذه المحكمة قد عدلت نظريات القانون المدني وفاق الضرورات التي تحتم سير مصالح الدولة الادارية قبل أى مصلحة أخرى .

واذن يجب الاحتراس فى دقة من تطبيق قواعد القانون المدني تطبيقاً مجرداً من أى تعديل اذا كان الامر خاصاً بمقد قرض عام للدولة ، لان قواعد القانون الخاص قد وضعت من أجل علاقات ما بين الافراد وبعضهم ، فمن الحق اذن تطبيقها دون أى تغيير على علاقة ما بين الدول أو ما بين الافراد والدول من ديون ، لانهم المستحيل أن تجري ادارات المصالح العامة للدول وفاق مصالح الافراد ، ولذلك يتحتم إيجاد حل للتوفيق يمكن أن يؤدى الى ارضاء الدائنين وعدم تضحية المصالح العامة للدول . وهذا التوفيق لا يمكن أن يكون بواسطة المحاكم ولكن عن طريق الاجراءات الدبلوماسية .

التوسع فى المسئولية الدولية

(٤)

ان المثل الذى ضربناه على مسئولية الدولة عن دفع ديونها يدل على أن المسئولية الدولية قد فهمت اليوم بمعنى أوسع مما فهمت به فى سابق الازمان واذا أردت أن تدرك مدى هذا التوسع فراجع ص ٥٦ و ٥٧ و ٥٨ من هذا الجزء . ولذلك يحق لنا أن ننقل الى الكلام عن نظام الاقليات

نظام الاقليات

— ٥ —

نظام الاقليات من المواد التي توسعت فى الحد من حرية الدولة ، لأن القانون الدولى يدخل هنا فى الصميم من الحياة القومية ، ولقد رأينا منذ عهد قريب أن

الذين عرفوا كل ما يجب أن تتمتع به الدولة من استقلال عصري وأدر كوا وجوب ان تكون الدولة مطلقة الحرية ، مطلقة التصرف فياله مساس برعاياها دون أى استثناء لهذه القاعدة ، قد سلموا بالتدخل الدولى فى حالة انتهاك حقوق الانسانية . (راجع فوك دوبارك Fouques — Duparc — حماية الاقليات الجنسية واللغوية والدينية — طبعة باريس سنة ١٩٢٢ — وشارل ده فيشر — استقرار أوروبا — Charles de Viescher The Stabilization of Europe طبعة شيكاغو سنة ١٩٢٤ ص ٢٧ — ٤٧ و A . Mandelstam مندلستام — حماية الاقليات — وبيليه Billet . ص ٨٤ وهامش واحد)

ولكن هناك ما هو أهم من هذا . فقد رأينا ابتداء من القرن السابع عشر حتى منتصف القرن التاسع عشر ان هناك معاهدات تنطوى على نصوص خاصة ألزمت بعض الدول أن تعامل بعض طبقات من رعاياها معاملة خاصة . ولقد كان فى هذه النصوص تطبيق شاذ لقاعدة قانونية كانت لا تزال فى طور التكوين وتقضى بعدم التمييز بين طبقات رعايا الدولة فى التمتع بالحرىات الكبرى ، ولقد عمت هذه النظرية بعد الحرب العظمى وتمت تسويتها لمصلحة الاقليات الجنسية واللغوية والدينية بنصوص ادمجت فى سلسلة المعاهدات التى فرضت على جميع دول وسط اوربا وشرقها فيما بين سنة ١٩١٩ — سنة ١٩٢٠ . ويكفى فى هذا المقام أن نشير إلى أهم حدود حرية هذه الدول دون تفصيلها فقد ألزمت هذه الدول .

- (١) بأن تمنح الاقليات بعض حقوق عامة وثقافية
- (٢) بأن تطيع هذه النصوص بالطابع الدستورى
- (٣) بأن تتحمل المراقبة الدولية لمجلس عصبة الامم والمحكمة الدائمة للعدل الدولى
- (٤) بأن تقبل كل تعديل يقرر مجلس عصبة الامم ادخاله على نظام الاقليات باغلبية الآراء

إن الحدود المتقدمة هامة جداً ، وهي في أغلبها قواعد انشائية لا تنطبق إلا على بعض الدول ، ولكن فقهاء القانون الدولي يرون أن ما يتفق وهذا القانون هو أن تزداد سلطان هذه القواعد قوة يوماً بعد يوم . ولقد وافقت الجمعية العمومية لعصبة الأمم على هذا الرأي في سنة ١٩١٢ ، وإذن ننتقل الى موضوع استخدام القوة وحق الحرب .

استخدام القوة وحق الحرب

- ٦ -

إن فكرة الثأر للذات بالذات ، والالتجاء الى القوة دفعا لظلم أو اقراراً لحق ، هي فكرة الجماعة الانسانية الجامدة ، ولذلك فليس من المدهش أن نرى الدول تعود الى استخدام القوة بين وقت وآخر .

ولكننا مع ذلك نرى أن الاسراف في هذا الحق يثير اضطراباً اجتماعياً لا مبرر له . ذلك أن الجهود قد بذلت منذ النشأة الاولى للقانون الدولي في سبيل التفرقة بين الحالات التي يمكن التسليم فيها باستخدامها والحالات التي لا يمكن فيها التسليم بذلك . ولقد كان هذا في بادى الرأي من أعمال رجال الكنائس الذين طرحوا على بساط البحث نظريتي الحرب العادلة والحرب الظالمة . ولكن هذا المجهود ذهب سدى إزاء نجاح فكرة السلطة المطلقة التي ترتب عليها حق الحرب بلا قيد ولا شرط أو قيد فكان لكل دولة أن تستخدم قوتها على الوجه الذي تريد .

ولكن ضرورات الحياة قد ثارت على السرف في استخدام القوة بلا انقطاع حيث رأينا جماعة الدول توجه اجماع رأيها في القرن الماضي ضد التمتع بحق الحرب بلا قيد ولا شرط خارج الدولة العثمانية ولكن الكياسة وإن لم تعين الشروط التي تتوافر لجعل الحرب مشروعة قد شعرت بأن الحرب الظالمة لا يمكن التسليم بها .

وفي نهاية القرن الماضي تناهت هذه الافكار الى قاعدة مبدئية ذات طبيعة عامة وغامضة أيضاً ، ولكنها قضت بأن ليس للدولة أن تعلن حرباً ظالمة .

وفي نفس الوقت ، ولعدم وجود مقياس للحرب العادية، اتجهت الانظار الى تنظيم وسيلة لاجراء خاص بتسوية المشاكل تسوية سلمية يمكن بها الانتقاص من حق الحرب بصفة غير مباشرة . وهذه الروح هي تلك التي عمل وفاقها مؤتمر الهاي في سنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ كي يفرض فكرة التحكيم على الدول ، ومن هذه الفكرة استمدت اتفاقية « بورتر » ومعاهدات بريان كيلوج ولقد حقق ميثاق عصبة الامم هذه الميول الى حد ما ظاهراً ، اذ غلغل هذا الميثاق حرية اعلان الحرب بقيود كثيرة ، وبذلك أصبح حق الحرب غير المحدد لا وجود له تلقاء علاقات ما بين أعضاء العصبة ، اذ هناك التزام عام يفرض على هؤلاء الاعضاء أن يطرحوا أى خلاف خطير على العدالة أو على لجنة توفيق (مادة ١٢ و ١٥)

وهؤلاء الاعضاء ملزمون بان لا يلجئوا الى الحرب قبل أن تنتهى مدة الثلاث السنوات التي تلى نهاية هذا الاجراء السلمى (مادة ١٢) ولكن الغايات الاستعمارية اخلت بعض الخلل بهذه القيود ، كما وقع بالنسبة للصين . وبالنسبة لليونان وإيطاليا قبل ذلك ، وأخيراً بالنسبة للحبشة وإيطاليا .
وفضلاً عما تقدم فمحظور على أى عضو فى العصبة أن يلجأ بأية حال إلى الحرب ضد عضو آخر نفذ منطوق التقرير الذى أصدره مجلس العصبة بالاجماع (مادة ١٥ فقرة ٦)

وضمانات تنفيذ هذه النصوص تجدها فى المادة (١٦) من الميثاق .
فالالتجاء إلى القوة محظور بين عضوين من أعضاء العصبة ، ولا يسمح به إلا فى أحوال استثنائية . وهى حالة الدفاع الشرعى عن النفس أو حالة انتهاك حق معترف به رسمياً ، أو إذا كان الاجراء السلمى لا يمكن تطبيقه تماماً نظراً لبذل جهد غير محدود يقره القانون .

هذه هى المرحلة الاولى من تقييد حق الثأر للذات بالذات عن طريق استخدام القوة .

ولقد طمع واضعو البروتوكول الذى وافقت عليه ٤٣ دولة فى ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٤ فى الوصول إلى محو الحرب فوراً ، ولكن الامر استحال سراًياً . غير ان

الافكار التي ألهمت هذه الفكرة لا تزال مرتبطة وضائر الشعوب الضعيفة ، رغمًا من أن معاهدات لوكارنو التي وقعتها الدول في أكتوبر سنة ١٩٢٥ ومعاهدة كيلوج بريان سنة ١٩٢٨ لم تثمر ثمرة طيبة . ولكن الناس تنتظر على أية حال أن يتحقق قول الرئيس روزفلت الذي ضمنه بيانه الرقيم ٢ ديسمبر سنة ١٩٠٢ : « ان التبعية المتبادلة بين الدول ، وتشابك العلاقات الدولية سواء أكانت سياسية أم اقتصادية تشابكا يزداد تعقیده سيفرضان على الدول من يوم لآخر واجبا يحتم عليهم أن يسهروا على سيادة النظام في العالم » (راجع مجموعة الوثائق الخاصة بعلاقات الولايات المتحدة الخارجية سنة ١٩٠٣ ص ٢) وإذا أردت الاستزادة من النور فراجع معاهدة لوكارنو وميثاق بريان كيلوج في المبادئ العامة للقانون الدولي المسمى ده لا براديل لقد أعمنا بحث القيود التي غللت حرية الدولة . ولذلك ننتقل إلى ميدان الحرية المطلقة .

الفصل الثانى

ميدان الحرية المطلقة للدولة

أو النطاق المحتفظ به

والى جانب ميدان تقييد حرية الدولة العملية نجد نطاقاً آخر انطلقت فيه جهود الدولة ، دون أن يتدخل القانون الدولى لتغليها ، والحد منها حتى الآن . ولذلك نرى الدولة قد احتفظت فى هذا النطاق بحرية العمل ، ولهذا سعى بالنطاق المحتفظ به .
Le Dom Aine réservé ولكن ماهو تعريف هذا النطاق ؟

تعريف النطاق المحتفظ به

النطاق المحتفظ به هو ذلك الذى تنطلق فيه الحرية العملية المتعلقة بالمسائل الخاصة بصميم حياة الدولة ، والمسائل التى وإن لاحت من بعض النواحي أنها ذات صبغة دولية إلا أنها تمس على الخصوص مصالح بلد من الرائج أن فى الوسع اعتبارها كشئونها الخاصة أو الداخلية المحضة أو المنزلية كما يقول الانجلى سكسون ، ان لم تكن مسائل تنطوى على هذه الشئون دون سواها .

فلكل دولة أن تطالب فى هذا النطاق بحرية مطلقة . لتحل شئونها المنزلية كما تشاء دون أن تنظر إلا لمصالحها الخاصة ، ودون أن تهتم برد فعل تصرفاتها فى العالم . فهمى لا تقبل أي تدخل أجنبي ، ولا أى رقابة خارجية ، واختصاصها لاي راحه أى اختصاص آخر . فلا القاضى الاجنبى ولا الوسيط ولا الداعي الى التوفيق بقادر على أن يختص بحل مشكلة من مشاكلها ، ولا باصلاح أضرار خارجية ترتبت على أعمالها المنزلية .

ان الشئون المنزلية ليست من تلك التي تحتكم الدول فيها ولا هي مما يقبل التقاضى
فهي مبدئيا ولا تخضع لتحكيم ، ولا هي أصلا مادة تكون موضع مناقشة الكياسة .
وليس في الوسع أن يجعلها بصفة عامة موضوع اجراءات توفيق .

وإذا نصت معاهدات على شئون منزلية فان هذه النصوص تجيء على اعتبار
أنها تحفظات فذة جاءت في معاهدة تحكيم اجبارية . (راجع المادة ٤ من المعاهدة
الجرمانية السويسرية سنة ١٩٢٠ . والمعاهدة البريزيلية السويسرية سنة ١٩٢٤ .
والمعاهدة اليابانية السويسرية سنة ١٩٢٥ . والمعاهدة الارجنتينية السويسرية
سنة ١٩٢٥)

ليست الشئون المنزلية من صنف تلك المسائل التي يمكن التقاضى فيها لانها على
هامش القانون بحكم تعريفها ، ولكنها تدخل جوهريا في دائرة الخلافات التي تمس
المصالح الحيوية للدول . وهي مصالح الاستقلال والشرف وكذلك المسائل
الدستورية للدول :

ولقد ينص أحيانا عليها صراحة في صلب المعاهدة حتى يكون من المؤكد أنها
بعيدة عن متناول أى إجراء من إجراءات التحكيم أو التوفيق وهذا حال مشروع
معاهدة التحكيم التي تفاوضت فيها الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى سنة ١٩٢١
حيث اشتملت هذه المعاهدة على نص خاص باستثناء مسألة الهجرة استثناء صريحا
لان الدولة الامريكية قد اعتبرتها من أهم المسائل المنزلية .

ولقد عقد في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢١ بين الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا
واليابان معاهدة خاصة بمستعمرات المحيط الهادى وارفق بهذه المعاهدة تصريح جاء
فيه : « إن المسائل التي تبقى بحكم القانون الدولي متعلقة بالقضاء المنزلى دون سواه
في البلاد المتعاقدة لا تدخل في عداد المشاكل والخلافات التي يجب بناء على نص
المعاهدة أن تعرض على مؤتمر تعهدت الدول بعقده فيما بعد في الوقت المناسب . »
وكذلك الشأن في معاهدة التحكيم التي عقدت بين بولونيا وسويسرا في ٧
مارس سنة ١٩٢٥ اذ استثنى صراحة من اجراءات التحكيم « المسائل التي اعتبرها
القانون الدولي من اختصاص الدولة المطلق . »

ومع ذلك فن الواضح أن قاعدة الاختصاص المطلق ليست اجبارية بالنسبة للدولة صاحبة المصلحة . إذ لها أن لاتعتبره التزاما . وأن تقدره امتيازاً لها أن تعدل عنه كله أو بعضه حسب مصالحها .

ويجوز أن يكون هذا العدول بطريقة مباشرة تكون يقبول التحكيم سواء في حالة خاصة أو في معاهدة عامة دون أى تحفظ أزاء « جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها » وهناك عدد مماثل لهذه الاتفاقات قد تم التوقيع عليه في السنين الأخيرة ، كما هو الشأن بالنسبة للمعاهدات التي أمضتها سويسرا وإيطاليا في ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٤ . وسويسرا وفرنسا في ٦ ابريل سنة ١٩٢٥ .

ويجوز أن يكون هذا العدول بطريقة غير مباشرة بإبرام معاهدات اجماعية أو خاصة تسوى المظهر الدولي كله أو بعضه لمشكلة لها من ناحية أى المتعاقدين طبيعة منزلية . وهكذا تمت اتفاقات الكياسة الخاصة بالهجرة حتى من قبل بلاد كالولايات المتحدة ترى في هذه المسائل شئونها منزلية جوهرية (راجع الفقرتين ٦٥ و ٢٨١ الى ٣٨٠ من الجزء السابع من كتاب الهجرة اليابانية أساس السلام العالمى لمؤلفه (ليسلى بويل)

على أن هذه الاتفاقات ستكون موضع بحث اجمالى في الفصل الآتى — كما أننا سنبين فيما يلى أهمية النطاق المحتفظ به من ناحية المعنى القانونى . وأما ما يجب الآن أن نقوله فهو امكان اعتبار هذه الاتفاقات عدولا غير مباشر عن الاختصاص المطلق للبلد صاحب المصلحة . لان رسم قواعد دولية لمشكلة معينة تنقص ولو جزئيا من صبغة المسائل المنزلية أو الداخلية للدولة وتخرجها الى حد محدود من النطاق المحتفظ به الى الدائرة التي تحددت فيها حرية تصرفات الدولة .

لقد تضمن ميثاق عصبة الامم النطاق المحتفظ به الذى تقرر عمليا منذ الأزمان السالفة . ولقد كان الغرض من النص عليه في الميثاق استثناء التطبيق الاجبارى للاجراءات السلمية الخاصة بالعصبة ، احتراماً للاختصاص المطلق للدولة صاحبة المصلحة وهذا هو الموضوع الذى تناولته الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من الميثاق .

ان المادة (١٥) من الميثاق تبين الاجراءات الواجب اتباعها أمام مجلس العصبة في حالة عدم الاذعان لطرح خلاف ينسب بين أعضاء العصبة على التحكيم، وهذه القاعدة تتضمن استثناء واحداً خاصاً بالنطاق المحفوظ به . وهو استثناء نصت عليه الفقرة الثامنة من المادة (١٥)

واليك نصه : « اذا زعم أحد الطرفين أن الخلاف متعلق بمسألة تركها القانون الدولي ضمن الاختصاص المطلق لهذا الطرف وأقر مجلس العصبة ذلك فانه يسجل هذا الرأي في تقرير دون أن ينصح بأي حل »

وفد لوحظت أهمية هذا الاستثناء في بروتوكول جنيف الرقيم ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٤ الخاص بتسوية الخلافات الدولية سلمياً . حيث قرر سريان التحكيم الاجباري على تسوية هذه الخلافات اذا تعذر صدور قرار بإجماع رأي مجلس العصبة . فللمادة الخامسة من هذا البروتوكول تقول : اذا حصل أثناء التحكيم أن زعم أحد طرفي الخصوم أن الخلاف خاص كله أو بعضه بمسألة تركها القانون الدولي لاختصاصه المطلق ، كان على المحكمين فيما له مساس بهذه النقطة أن يطلبوا رأي المحكمة الدائمة للعدل الدولي بواسطة مجلس العصبة ويكون رأي المحكمة اجبارياً بالنسبة للمحكمين الذين تقتصر مهمتهم على تسجيل هذا الرأي في حكمهم اذا كان إيجابياً .

ومن المهم أن نشير هنا إلى أن الدفع الخاص بالنطاق المحفوظ به لم يكن له أقل أثر في المشروع التحضيري للميثاق . ولكنه أدخل على النص النهائي بناء على طلب الرئيس ولسن في أوائل سنة ١٩١٩ .

وقد طلب ذلك بعد عودته إلى أمريكا في بداية سنة ١٩١٩ آملاً في أن يتغلب على المعارضة التي بدأت تظهر داخل مجلس الشيوخ الأمريكي ضد معاهدة فرساي إذا هو حصل على استثناء المسائل المنزلية من التحكيم ، وأخرجها بعيداً عن وساطة عصبة الامم . (راجع بولوس) - « الشؤون المنزلية » في المادة ١٥ فقرة ٨ من ميثاق عصبة الامم - في مجلة القانون الدولي وعلوم الكياسة والسياسة والاجتماع . - سنة ١٩٢٤ صفحة ١٢٦ - ١٢٧)

ومن الواجب أن نضيف إلى ما تقدم أن ميلا كهذا تسلط على مؤتمر المحايدين ، وقد أثارته سويسرا التي تمسكت باستثناء بعض مسائل من اختصاص مجلس العصبة حتى يمكن اجتناب التدخل في الحياة الداخلية ، ولا سيما في العلاقات الاجتماعية للدول.

ولقد طبق مجلس العصبة الفقرة ٨ من المادة (١٥) في مسألة جزر الأند في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٢٠ - وطبقها المحكمة الدائمة للعدل الدولي - راجع قرار ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ بصدد القضية الفرنسية الإنجليزية الخاصة بالمراسيم التونسية والمراسيم عن الجنسية

وفي هذا التطبيق تعاليم مفيدة فيما يتعلق بتحديد الطبيعة الثانوية للنطاق المحتفظ به وفيما له مساس بمحتوياته .

أشرنا فيما تقدم إلى وجوب البحث في الطبيعة القانونية للنطاق المحتفظ به ، أي ميدان حرية التصرف التام لكل دولة في شئونها . كما أشرنا إلى وجوب تبيان ما احتوى عليه ذلك النطاق . ولذلك حق علينا أن نبث هاتين النقطتين على التوالي .

الطبيعة القانونية

للمنطقة المحتفظ به

ان القانون الوضعي الدولي الذي سري على علاقات أغلبية الأمم وحكمها قد نص على النطاق المحتفظ به . ولذلك كان هذا النطاق قاعدة من قواعد القانون الدولي بلا جدال .

وإذن يحق لنا أن نتساءل عن المدى الصحيح لسلطان هذه القاعدة القانونية ولكن مدى هذا السلطان لا يظهر جلياً عند أول بحث . لان الصيغة التي نصت على هذه القاعدة . وهي الفقرة الثامنة من المادة (١٥) والتعليقات التي يفتد بها في تفسير هذه الفقرة قد جعلت الشك يحوم حولها . ولذلك يجب العمل على تبديد هذا الشك .

فالموضوع إذن هو أى سند يعتمد عليه النطاق المحتفظ به في القانون الدولي؟ فهل اعترف القانون الدولي بهذا النطاق أم أنه يقتصر على إباحته؟ وهل هذا القانون الدولي ضمن العمل بمشتملات هذا النطاق أم أنه أقر مبدأه فحسب؟
أنا إذا أخذنا بنص الميثاق كان الحل الأول هو الصحيح . فالميثاق يتكلم في الواقع عن مسائل يسلم القانون الدولي بأنها من اختصاص البلد صاحب المصلحة دون سواه.

ويلوح ان المحكمة الدائمة للعدل الدولي قد أخذت بهذا الرأي في قرارها الرقم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ . حيث تناولت مسائل اعترف بها القانون الدولي على أنها من محتويات النطاق المحتفظ به ، أى من الاختصاص المطلق للدولة كما يرى القانون الدولي . (راجع ص ٢٥ من القرار) ولكن يلوح أيضا ان المحكمة قد انضمت في شطر من قرارها الى عكس الرأي السابق . فقد أشارت إلى مواد ليست مبدئيا من تلك التي سواها القانون الدولي إذ قالت في صدد مسائل الجنسيتها انها مسائل تضمنها النطاق المحتفظ به مبدئيا مادام القانون الدولي بحالته الحاضرة . (راجع ص ٢٤) . ولذلك فان الارتباك يستولى على الباحث عند ما يحاول الخيار بين الرأيين . لاسيما وأن النطاق المحتفظ به قد تأسس على قاعدة قانونية لاشك فيها . فاذا زعمت دولة أن لها الحق وحدها في ان تسوى مسائلها المنزلية فانه يكون بلا نزاع زعما يقوم على قواعد قانونية وإذن هو زعم مشروع لانه منطبق والقاعدة القانونية التي أبتناها فيما تقدم . ومن الثابت من جهة أخرى ان النطاق المحتفظ به هو بموجب تعريفه ميدان لم يرتده أحد ، لانه ميدان لم يدخله القانون الدولي ، مادام ميدانا خاصا . للتصرف المطلق للدولة . أما إذا كانت بعض القضايا تدخل في هذا النطاق ، وكان قد سلم بأنها من الشؤون المنزلية التي يترك أمر الفصل فيها وتسويتها الى جانب واحد فليس ذلك بناء على قاعدة قانونية . وإنما بناء على انعدام القاعدة القانونية . إذ لو كانت هناك نصوص قانونية خاصة بتسوية هذه المسائل المنزلية لما تضمنها اختصاص الدولة المطلق ، ولما دخلت في النطاق المحتفظ به .

وإذا نحن اعتمدنا على هذه الاعتبارات وصلنا الى النتيجة القائلة بان كل نظرية

من النظريتين المتقابلتين لها وجهة من المسألة تختلف عن الاخرى . وان الامر يستوجب ادماج احدهما في الاخرى عوضاً عن احلال احدهما محل الثانية والحقيقة هي أن القانون اذا اعترف بوجود النطاق المحتفظ به فانه يجهل محتويات هذا النطاق . فهو لا يعنى بالمسائل المنزلية من الناحية المادية حتى يبين لنا كيف يجب تسوية هذه المسائل . وإنما هو يعنى بها من ناحية الصيغة كي يقول لنا على من يلحق حمل تسويتها (راجع ا ، فردروس ص ١٢٧ هامش ا . و تقرير لجنة الفقهاء فى قضية جزر ألاند . والجريدة الرسمية لعصبة الامم ملحق خاص للعدد الثالث - شهر اكتوبر سنة ١٩٢٠)

فمعنى القاعدة القانونية التى تضمنتها الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق عصبة الامم هو أنه إذا وجدت مواد لم يحددها القانون الدولى حتى الآن فان تسويتها تكون متروكة لتصرف البلد صاحب المصلحة . ولكن هذه القاعدة لم تبين لتساوية هذه المواد ، لان اختصاصها لا يتناول هذا الامر . وفى الواقع ليس من المعقول أن يقرر القانون بذاته بقاء أى نشاط إنسانى خارج سلطانه . واذن فلنتنقل الى محتويات النطاق المحتفظ به .

محتويات النطاق المحتفظ به

ان بيان محتويات هذا النطاق امر خاص أصلياً بالوقائع إذ الفرض أن نعرف فى وقت معين ما هى المشاكل التى لم يسوها القانون الدولى . ولهذا السبب كانت مشاكل هذا النطاق جديرة بأن تسمى منزلية *Domestiques* أما المشاكل التى حلها قاعدة قانونية فمن الواجب ارتزاها من الاختصاص المطلق للدولة التى تتمسك بأنها صاحبة الحق وحدها فى الاختصاص بحلها حتى تصبح بعد ذلك من اختصاص القانون الدولى .

واذا نحن اعتمدنا على القانون الدولى بحالته الحاصرة كى نجيح على السؤال الخاص بما هى محتويات النطاق المحتفظ به استطننا أن نقول مع المحكمة الدائمة

للعمل الدولي ماقالته في رأيها الرقيم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ (ص ٢٤) ان الاجابة اصليا نسبية ، ذلك بانها خاضعة لرق العلاقات الدولية والتقدم المطرد للقانون الدولي . (راجع فيما له مساس بالنطاق المحتفظ به ص ١٩٥ الى ٢١٢ من مقال الميسوف . كاستلبرج F. Castelberg بمجلة القانون الدولي والتشريع المقارن سنة ١٩٢٢ . وبولوس . Paulus T ص ١٢٩ الى ١٣٨) . ولهذا السبب فان محتويات النطاق المحتفظ به لا يمكن إلا أن تكون ضئيلة . فهو كنطاق الحرية المحدودة بتغير حسب أهواء الظروف ومع ذلك فالفارق عظيم بين النطاقين ، لان الاول يضيق على التوالي ، أما الثاني فيتسع باستمرار ، ويكسد ثروته من بقايا الاول وأسلابه .

فالتغير المتناهي الذي يطرأ على المواد الداخلة في النطاق المحتفظ به يبين السبب الذي جعل الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق العصبة تجتنب اشمال بيان ولو على سبيل التمثيل دون الحصر ، إذ خشي النسيان على حدقول الرئيس ولسن (راجع تقريره لمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة عن معاهدة فرساي) ، وقد يمكن القول مع القائلين بان التبصر في عواقب وضع بيان بهذه الشؤون جاء في محله .

من الصعب أن نحدد المواد الداخلة في النطاق المحتفظ به . وما في الوسع قوله هو أن واضع ميثاق عصبة الامم قد جعلوا مشا كل الهجرة والتعريفات الجمركية والجنسية ونظرية منرو نصب أعينهم بنوع خاص ، وهذا ما يتضح لك جليا من التقرير الذي قدمه المسترولسن لمجلس الشيوخ الامريكي عن معاهد فرساي من شوكنج Schuking وويبرج Wehberg ص ٥٩١ من كتابهما Die Satzung des Volkerr echts 3 me édit Berlin 1924

وجوج سيل G. Scelle ص ٣١١ ومن الممكن أن نضيف الى ذلك المسائل المتعلقة بالاسواق الاقتصادية . وتوزيع المواد الأولية . ولكن كثير من الحكومات لا يقصر فائمة محتويات هذا الميدان المحتفظ به على ما تقدم بيانه من مواد . واذا نحن رجعنا الى الاقتراح الخاص بالموافقة على معاهدة فرساي ، وهو الاقتراح الذي وافق عليه ٤٥ ضد ٣٥ من أعضاء مجلس الشيوخ الامريكي في يوم ١٣ مارس سنة ١٩٣٠ — أى الاقتراح الذي لم يزل الاغلبية الدستورية وهي ثلثا الاصوات — نجد الى جانب المسائل المذكورة مسائل العمل والتجارة الساحلية والتجارة بوجه عام ، والاتجار بالنساء

والاطفال ، والاتجار بالافيون وغيره من العقاقير الطبية . ثم ختم مجلس الشيوخ الصيغة بقوله « وجميع المسائل المنزلية الاخرى » حتى لا يغيب عن محتويات النطاق المحتفظ به أى شىء آخر .

ولكن هناك من المسائل المذكورة ماخرج عن أقطار النطاق المحتفظ به ، الامر الذى كان موضع معاهدة على حدة صيغت فيها هذه المسائل بالصيغة الدولية . واذن فلا يكفي أن لا يكون القانون الدولى العام لم يسو بعض المسائل حتى تكون هذه المسائل مما يوصف بأنها منزلية بل يجب أيضا أن تكون خارجة عن أقطار القانون الدولى الاصطلاحي .

ولقد نظرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى الاثر المترتب على القانون الاصطلاحي أو الوضعى المتخلف عن اتفاقيات ومعاهدات فى النطاق المحتفظ به إذ زعمت احدى الدول أن الخلاف القائم بينها وبين دولة أخرى هو من اختصاصها المطلق لانه من المسائل المنزلية ، فتنازع الخصم فى صحة هذا القول مستنداً الى معاهدة عقدت بين الفريقين وتتصل بموضوع النزاع المطروح . فهل كل هذا يكفي لاجتناب تطبيق الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق عصبة الامم ؟ لقد أجابت المحكمة الدائمة للعدل الدولى على هذا السؤال سلباً ضمن قرارها الرقم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ ص ٢٦ . وفى الحق إن مجرد وجود علاقة بين موضوع النزاع وتعهد دولى مبرم بين طرفى الخصوم لا يكفي لتفقد القضية صفة كونها من المسائل المنزلية التى تمتاز بها القضية مبدئياً بل من الواجب أن تقوم صلة مباشرة بين القضية والتعهد ، أو من الواجب كما قالت المحكمة الدائمة للعدل الدولى ان تكون طبيعة السند المعتمد عليه تبيح الاستنتاج مؤقتاً بان هذا السند قد يكون له أهمية قانونية فى القضية ، وان يكون اختصاص الدولة معلقاً على تقدير صحة هذا السند وتفسيره .

واذن فمن الواجب تقدير القيمة الخاصة للمعاهدات بالنسبة للقضية موضوع النزاع ، ولكن هذا لا يمنع أن يكون من الجائز أن يؤدي وجود التعهد الدولى الى تضيق دائرة النطاق المحتفظ به . واليك مسألة هامة يجهل بنا أن نغنى بها ومن الممكن أن تكون صيغتها كما وصفت المحكمة الدائمة بقولها « ان المواد التى لم يسرها القانون الدولى

قد تخرج عن محتوى النطاق المحتفظ به لبلد ما اذا كان هذا البلد قد قبل أن بضيق حريته مع الغير بتعهدات على حدة .

وهناك قاعدة أخرى من الواجب تطبيقها عند تحديد محتويات النطاق المحتفظ به . وهذه القاعدة تقضى اذا قام شك حول تقدير الطبيعة المنزلية لمسألة ان يفسر هذا الشك حتما لمصلحة القانون الدولى دون الاختصاص المطلق للدولة صاحبة المصلحة ، لان منطقة تقييد الحرية مفضلة فى القانون الدولى على النطاق المحتفظ به .

ولا نزاع فى سريان هذه القاعدة وغيرها على علاقات أعضاء عصبة الأمم . فالفقرة ٨ من المادة (١٥) من الميثاق هى نص استثنائي كما رأينا ، وهو نص لا يخالف المبادئ التى تضمنتها النصوص الأخرى من المادة (١٥) فحسب ولكنه يخالف أيضا الروح العام للنظام والعدالة ، وهو روح أهم ميثاق عصبة الأمم كما يقول المولعون به ، واذن فلا يمكن التوسع فى تطبيق الفقرة ٨ من المادة (١٥) كما نصت على ذلك المحكمة الدائمة ضمن قرارها الرقم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ (ص ٢٥)

على أن ييان محتويات النطاق المحتفظ به مسألة موضوعية يجب أن تسوى بالطريق الدولى عند النزاع ، والاختصاص المطلق للدول ينطوى على جوهر مسائلهم المنزلية ، وهو اختصاص يفرض مقدما حل المسألة الأولية Le question préalable وهى معرفة ماذا كانت طبيعة القضية منزلية أم لا ، والا كانت محتويات النطاق المحتفظ به تحت التصرف المطلق للدولة صاحبة المصلحة .

ان النفوذ المتغلغل الذى ترتب على رأى العتيق القائل بسلطة الدولة المطلقة فى تقدير تصرفاتها قد دعا الحكومات الى أن ترغب فى الاحتفاظ بالحرية التامة فى جميع مسائلها المنزلية ، ودفعها الى رفض أية مراقبة حتى فيما له أساس بتكييف الموضوع ووصفه . فالدولة لا تزعم أن لها حق العمل فى النطاق المحتفظ به وفاق هواها فحسب ، بل تزعم أيضا أن لها حقا فى العمل كقاض وحيد لا يتنازعه قاض آخر فى تحديد محتوى هذا النطاق . حتى لقد جاء فى قرار مجلس شيوخ الولايات المتحدة الرقم ١٣ مارس سنة ١٩٢٠ ان الولايات المتحدة تحتفظ احتفاظا مطلقا بحق البت فى أية مسألة تدخل فى اختصاص القضاء المنزلى

وفي جميع الاحوال التي شجر فيها خلاف بين دولتين بخصوص طبيعة الموضوع الذي تدعى احدهما أنه من المسائل المنزلية وتقول الاخرى أنه من اختصاص القانون الدولي ، يحدث أن ترفض الدولة الاولى الحضور أمام مجلس العصبة لبيان رأيها وتأييده ، على اعتبار أنها لا تريد ان تعترف لمجلس العصبة بحق مراقبة تصرفها والبت فيما اذا كان الموضوع المتنازع فيه يدخل في اختصاصها المطلق او لا يدخل . وكان هذا موقف فنلندا في مسألة حزر آلاند سنة ١٩٢٠ (راجع هذا الموضوع من ص ٢١ الى ٢٨ من هذا الجزء) . وفرنسا في مسألة المراسيم التونسية والمرأكية سنة ١٩٢٢ وتركيا في مسألة البطيركية سنة ١٩٢٥ .

ولقد حدث أن أمير مثل هذا الموضوع فيما مضى أمام مجالس التحكيم ، فعند ما كان بلدان يتفقان على حل خلاف بطريق التحكيم كان المحتكان أو أحدهما يتساءلان عما إذا كانت سلطة الحكم تمتد الى نقطة معينة من موضوع الخلاف ، ولقد كان الدفع بعدم الاختصاص لا ينازع الحكم أو المحكمين في حق القضاء موضوعا ، وانما كان ينازعه حق الفصل في المسألة الدولية ، وهي دائرة اختصاص المحكمين ، ولقد حدث هذا مرات عديدة ولاسيما في التحكيم الامريكى البريطانى الذى انعقد مجلسه لآخر مرة في سنة ١٨٧٢ أمام محكمة جتيف بخصوص قضية الباخرة (ألباما) Alabama

ولقد قاوم المحكمون هذا الجتوح الذى انتهى أمره الى العدول عنه ، ومن المؤكد اليوم أن القاضى الدولى كأمى قاض له حق الفصل في اختصاصه اذا توزع ، وقد نص على هذه القاعدة في الفقرة الاخيرة من المادة ٣٧ من القانون النظامى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى فقد قيل في هذه الفقرة : « تفصل المحكمة في اختصاصها عند الشك فيه »

وتقضى العرف على لزعم القاضى بأن الدولة هي القاضى الوحيد المختص بالفصل في المشاكل التي انطوى عليها النطاق المحتفظ به ولقد لوحظ أن في هذا النطاق حالات كان فيها وضع القوانين مجحفاً بحقوق الاجانب ، فأدى الأمر إلى ظلمات دبلوماسية رغما من تمسك البلد بأن المسألة من الشؤون الداخلية ، ومن الاعمال المنطوى عليها نطاق حرية الدولة . ذلك بأن تحديد محتوى النطاق المحتفظ به لا يمكن أن يكون

من ناحية واحدة ، وانما من الواجب أن يتم باتفاق الدول ذوات المصلحة ، فإن لم يتم الاتفاق دعى طرف آخر للفصل فيما بينهم وإلا سادت الفوضى العلاقات الدولية .

وإذا كان الأمر كذلك فيما يتعلق بالقانون العام فمن المؤكد أنه كذلك عند ما تكون الدول المتنازعة قد ارتبطت من قبل بعقد تحكيم عام ، أو كانت منسلكة في عضوية عصبة الأمم .

فاذا لم يكن في عقد التحكيم العام تحفظ خاص بالمسائل المحتفظ بها سرت لجراءات هذا العقد على المسائل المنزلية ذاتها . أما إذا استثنيت هذه المسائل مباشرة أو غير مباشرة فيكون من اختصاص المحكمين أن يفصلوا فيما إذا كان الخلاف قائماً على هذه المسألة أم على تلك باعتبار أن نقطة الخلاف أولية ، ومن الواجب على القاضى أن يفصل فيها . وهذا ما قرره بروتو كول جنيف (مادة ٥) وفى الوسع النص على ذلك فى معاهدة التحكيم على النحو الذى جاء فى المعاهدة البولونية السويسرية الرقيمة ٧ مارس سنة ١٩٢٥ التى أخرجت من التزام التحكيم المسائل التى جعلها القانون الدولى خاضعة لاختصاص الدولة المطلق ، ثم عنت بان أضافت إلى المادة (١٩) أن لمحكمة العدل الدولى أن تفصل فى كل خلاف خاص بتفسير هذا التحفظ . ولكنه حق مفروض حتى فى حالة سكوت المعاهدة وخلوها من نص يشير إليه . (راجع بوليتيس — العدل الدولى — ص ٢٣٨ — وراجع مقال P. de Vipeuil فى مجلة القانون الدولى الايطالية بعنوان المحكمة الدائمة للعدل الدولى وبروتو كول جنيف ص ١٥٣ سنة ١٩٢٥)

وكذلك الشأن فى جمعية الأمم فالدولة عضو جمعية الأمم التى تتمسك ضد دولة أخرى عضو فى العصبة بالتطابق المحتفظ به لا تستطيع أن ترفض أى اجراء . فاذا رفضت الاتفاق الودى والالتجاء إلى التحكيم تدعى إلى مجلس العصبة ، ومن الواجب عليها الحضور . وهنا يمكنها أن تدفع بعدم الاختصاص . ولكن هذا الدفع ليس دفعا الزامياً ، وللمجلس العصبة الحق فى أن يمحس دفع هذه الدول وعليه

أيضاً واجب يقضى بذلك . وإذا استبان صحته باجماع الآراء كان عليه أن يتوقف عن السير في الدعوى .

فرغاً من مقاومة الدول صاحبات المصلحة فإن هذا الاجراء مفروض على أعضاء عصبة الأمم .

ولقد اتبع هذا الاجراء كما رأينا في قضية جزر « الند » رغماً من أن فنلندا لم تكن عضواً بالعصبة ، فالعصبة التي رفعت الدعوى أمامها بواسطة أحد أعضائها قد عرضت مسألة اختصاصها على لجنة الفقهاء في يولييه سنة ١٩٢٠ فقضت بالإيجاب ثم بحثت اللجنة بعدئذ الموضوع ، وبناء على النتائج التي دونت في تقرير وضعته لجنة أخرى قررت اللجنة الاولى في ٢٤ يولييه سنة ١٩٢١ وجوب تبعية الجزر لفنلندا مقابل بعض ضمانات للاهالي .

ولقد كان من الممكن أن يكون مصير قضية البطيرية كذلك لولا أن الطرفين اتفقا علي فض النزاع عند اللحظة الاخيرة .

لقد رفعت اليونان في سنة ١٩٢٥ دعواها أمام عصبة الأمم رغماً من أن تركيا لم تكن عضواً بها ، ورغم امتناعها عن الحضور ، وطلبت رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولي بصدد اختصاصها ، ولكن بما أن الاتفاق قد تم بين الحكومتين فإن المحكمة يمكن لها أن تفصل .

ولكن الاجراءات قد تمت إلى النهاية في قضية المراسيم التونسية والمراسيم نظراً لمرکز الدولتين صاحبتى المصلحة والصفة المزدوجة التي لكل منهما على اعتبارهما عضوين في عصبة الأمم ومجلسها .

وفي ٨ فبراير سنة ١٩٢١ صدر دكريتو من باى تونس ودكريتو من رئيس الجمهورية الفرنسية اعتبر الاول تونسياً والثاني فرنسياً كل شخص يولد في تونس من زوجين ولد أحدهما في تونس ، وفي نفس اليوم صدر مرسومان يشبهان السابقين نشر في منطقة الحماية الفرنسية بمرآكش أحدهما من السلطان والثاني من رئيس الجمهورية الفرنسية . فاسرعت الحكومة البريطانية بالاحتجاج على تطبيق هذين المرسومين على رعاياها وعرضت الخلاف على المحكمة الدائمة للعدل الدولية ، فرفضت

الحكومة الفرنسية مدعية أن الخلاف خارج طبيعته عن دائرة التحكيم .
فما كان من الحكومة البريطانية إلا أن أعلنت أنها والحالة هذه ترى نفسها
مكرهة على أن تبسط الخلاف أمام مجلس عصبة الأمم ، فتازعت الحكومة
الفرنسية اختصاص المجلس قائلة بان الخلاف لا يدخل فيما نصت عليه المادة ١٣ والمادة
١٥ من الميثاق . ولما كانت الحكومة البريطانية قد أصرت على تدخل مجلس
العصبة فان الحكومة الفرنسية اعترضت بان الخلاف قد استثنى من اختصاص المجلس
بمقتضى الفقرة ٨ مادة ١٥

ومع ذلك فان الموضوع طرح على المجلس فتمسكت الحكومة الفرنسية بالفقرة
٨ مادة ١٥ ودفعت بعدم الاختصاص مؤيدة أن الخلاف يتضمن موضوعاً تركه
القانون الدولى خاضعاً لاختصاصها . وبعد اتفاق بين طرفي الخصوم دعا مجلس العصبة
المحكمة الدائمة لابتداء رأيها فيما يتعلق بمعرفة ما اذا كان موضوع الخلاف من
المسائل المنزلية أم له صفة دولية .

ولقد جاء الرأى الذى أصدرته المحكمة فى ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ مؤيداً دولية
الموضوع اذ قالت اذا كان المقرر فى القانون الدولى القائم الآن ان المسائل المتعلقة
بالجنسية هى مبدئياً من المسائل الداخلة فى النطاق المحفوظ به فمن الممكن تطبيق حرية
الدول فى تسوية هذه المسائل على هواها عن طريق المعاهدات واستندت الحكومة
البريطانية على معاهدات عقدها مع فرنسا . ولكن فرنسا نازعت تطبيق هذه
المعاهدات بالنسبة لموضوع النزاع : غير أن المحكمة رأت ان لتقرير قيمة هذه
الاتفاقات يجب ضرورة الالتجاء الى القانون الدولى . وكفى هذا لخراج موضوع
النزاع من دائرة اختصاص فرنسا المطلق

حلت المسائل الاولى على هذا النحو ، ولذلك وجب اصدار قرار فى الموضوع
ولما كان الطرفان قد اتفقا على أنه اذا قضت المحكمة باخراج الموضوع من اختصاص
فرنسا المطلق فقد وجب أن تصدر حكمها فى الموضوع ، ولما كان الطرفان قد سويا
الموضوع حبياً فان المحكمة لم تصدر حكمها الموضوعى .
ان استخدام وسيلة التحكيم لا تفضى فقط الى اجتناب الفوضى بالنسبة للعلاقات

الدولية بواسطة تحديد المسائل المنزلية وتمييزها عن غيرها بنزاهة ملموسة ، وإنما لها أيضاً فائدة أخرى هي زيادة الايقان بشذوذ النطاق المحتفظ به

وهكذا الشأن أمام مجلس العصبة نظراً للأثر المترتب على الشرط الخاص بتوافر إجماع الأصوات في هذه الحالة . لأن الموضوع المراد حله ليس من المسائل الاجرائية (راجع . Schuking et Wehberg p. ٥٨٩) وإذن فمن الواجب أن يقوم إجماع المجلس على الاقرار بأن الخلاف يختص بموضوع يتركه القانون الدولي لمطلق اختصاص الدولة صاحبة المصلحة ، فإذا لم يكن الموضوع كذلك كان دولياً واستطاع مجلس العصبة أن يحكم في الموضوع ، وإذن يكفي أن يكون هناك صوت واحد معارض — خلاف صوتي الطرفين المتنازعين — لكي ينتزع الموضوع من النطاق المحتفظ به .

وهذا الأثر المترتب على تبصر القانون الدولي يتعلق بالأجراءات مهما كانت السلطة التي تتم أمامها ، سواء أ كانت سلطة العصبة وفاق الميثاق ، أم أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، كما هو الحال في نظرية بروتوكول جنيف أو أمام محكمين عينهم المتخاصمون خصيصاً . ففي أية حال يكون للسلطة التي دعيت للحكم حق الفصل في الدفع الفرعي ، وتكون الدولة التي نتمسك باختصاصها المطلق هي المدعية أما في الموضوع فتكون مدعى عليها .

ويترب على ذلك أن من واجبها أولاً — أن تثبت أن القانون الدولي بحالته الحاضرة يقرر أن الموضوع المتنازع عليه من موضوعات النطاق المحتفظ به ، وأن المحكمة يجب عليها في حالة الشك أن تحكم لمصلحة القانون الدولي برفض الدفع . ومعنى هذا الرفض هو انكار اختصاص الدولة صاحبة المصلحة اختصاصاً مطلقاً . وإذن فالشك لمصلحة القانون الدولي .

مضار النطاق المحتفظ به

مهما كان شذوذ النطاق المحتفظ به فان وجوده لا يخلو من أهمية جوهرية . ففروع النشاط المتألف منها هذا النطاق هي بلا شك أقل عدداً مما كانت عليه في الماضي ،

ولكنها مع ذلك تتضمن أعظم المسائل الحيوية وأخطرها في هذا العصر .
وإذا نحن اقتصرنا على أهم مسائل هذا النطاق فقد وجب أن نذكر مسائل
الاسواق التجارية والمواد الأولية والهجرة مع ما يتبعها من موضوعات العمل والعطلة،
وغير ذلك من مختلف الوجوه الاجتماعية الحاضرة الدقيقة المطلقة سواء في داخل
البلاد أو خارجها .

على أننا لا نستطيع أن نحول دون دهشنا مما اشتمل عليه القانون الدولي من
مبادئ قانونية استثنائية . وقواعد فلسفية متناقضة ، سيئة العواقب ، وخيمة النتائج
إن القانون الدولي الذى وضع لتسوية العلاقات بين الشعوب وفاق روح النظام
والتوفيق، ووضع حدلاً فراجزوايا الخلافات واجتنب التصادم، قد جهل أشد المسائل
حرجاً في العصر الحاضر . وجافى أكرها إيلاماً في هذا الزمن . إنه ترك هذه المسائل
تحت تصرف الدول المطلق ورحمة المصالح الخاصة فأصبحت خاضعة لتناحر الخصومات
الاقتصادية ، فموضنا أن يقي القانون الدولي العالم شر هذه المشاكل ويهدمها قد رأينا
سكوته عنها قد أثارها وأضر م ناراها .

إن النطاق المحفوظ به الذى تكون بسبب تقض القانون هو عائق قوى في سبيل
السلام الدولي . والحريات التى انطوى عليها خطره للغاية . لان الامم التى تتألم من التمتع
بهذه الحريات تفق بسبب عجزها عن تحديد الحريات بالطريق القانوني في مآزق . فأما
يأس وإما اكراه إذا استطاعت أن تعول على قوتها .

لقد ألم الساسة بهذا الخطر عند وضع بروتوكل جنيف في سبيل تسوية الخلافات
الدولية سلمياً ، فبمجرد أن تم استبقاء مبدأ اختصاص الدولة وحدها وامتداد هذا
النطاق من اجراءات الميثاق إلى اجراءات التحكيم كانت النتيجة أن يؤدى المنطق
إلى القول بأن من المفروض لزاماً في البلد الذى ترفض ظلامته بناء على الفقرة (٨) من
المادة ١٥ ويأجأ إلى الحرب ضد خصمه أنه بلد معتمد ولهذه الصفة يعتبر المعتدى عدو
الجميع

ولقد اصطدم هذا الرأي باعتراض شديد قدمه مندوبو اليابان الذين قالوا: ها هو
بلد يعتمد على شدة القانون القائم يلحق بنا ضرراً خطيراً ويعرض حتى حياتنا للخطر

ولذلك أخذنا نعى في حل الخلاف بالطريق الودى فتوجهنا الى عصبة الامم، ولكننا قد منعنا هناك من ابداء أية مناقشة أو أى إيضاح خاص بالموضوع بناء على ماخلصنا من النطاق المحتفظ به . وإذا ما بلغت الاساءة أشدها ولم نطق الاستسلام للاتحار والتجأنا الى استخدام وسائلنا الخاصة لا تقاذ حياتنا فرض فينا اننا معتمدين وكنا طعمة للقصاص الدولى.

ان أمراً كهذا ليس حكماً ولا مصيباً ، لانهم يابون علينا حق الدفاع عن النفس ، وهو حق معترف به حتى للمجرمين العاديين ، لانهم يترك حبس الشهوات على غواربها يضرمون نار الحرب عوضاً عن العمل على اتقانها . فالعدالة والمنطق ينصحان قبل الحكم علينا ، بان تتمكن من فرصة إيضاح غرضنا وبتاح الظرف المناسب لاحتمال عقد تسوية » .

ان هذه النظرية قد أحدثت أثراً شديداً ، ولذلك بحثوا عن دواء . ولقد ظنوا انهم عثروا عليه فى نصوص الميثاق ذاتها . فللمادة (١١) تقول . « فى حالة تهديد بحرب يجتمع المجلس من تلقاء نفسه بناء على طلب أحد أعضائه لاتخاذ الاجراءات الكفيلة بان تصون السلام صيانة منتجة . ومن الممكن فضلاً عن هذا أن يلفت نظر المجلس بواسطة أى عضو من مجلس العصبة نحو أى طرف يسيء بطبيعته للعلاقات الدولية ، ويقلق بناء على ذلك السلام ، وحسن الوفاق بين الامم هو الامر الذى يتوقف عليه السلام . »

لقد كان من المقرر أن الفقرة ٨ من المادة (١٥) لاتحول مجلس العصبة أن ينظر بناء على المادة (١١) فى مسألة داخلية ضمن الاختصاص المطلق للدولة ما ، لأن مهمته فى هذه الحالة تقتصر على محاولة التوفيق ، إذ المجلس ليس له أن يشير رسمياً على المتنازعين بالطريقة التى تتبع فى تسوية الخلاف وفضه .

ولقد ذكر هذا التفسير فى البروتوكول (مادة ٥ فقرة ٢) فأتاحت هذه المادة الفرصة لاصلاح نظرية القرائن على قيام الاعتداء بقولها فى الفقرة الاولى من المادة (١٠) ان البلد الذى يسترشد بالفقرة ٨ مادة (١٥) ليلجأ الى الحرب لا يفرض فيه انه معتمد

إلا إذا لم يكن قد بدأ باستخدام آخر وسيلة للتوفيق، وهي الوسيلة التي نصت عليها المادة (١١) .

فالمادة (١١) خففت الى حد ما شدة (الفقرة ٨ مادة ١٥) اذ سمحت بأن لا يترك المتنازعان وجها لوجه دون وساطة: فعلى المجلس — أو الجمعية العمومية للعصبة — أن تقرهما من بعضهما، كي يتخذا من نفسيهما وسيطا بينهما للوصول الى اتفاق حيي، دون أن يفرض عليهما أى شيء، فإذا لم تنجح هذه الوسيلة تبقى الحالة كما كانت من قبل، ويبقى البلد الذى اعترف له بالنطاق المحتفظ به مطلق الحرية قانونا، أن يأبى أية تسوية. ولكن العصبة تكون قد قامت فى هذه الحالة على الاقل بجميع الوسائل التى فى الامكان الآن لاتقاء التوسع فى الخلاف .

واذن فلموافقة على التعديل اليابانى لم تكن شظية أصابت النطاق المحتفظ به فهدمت جانباً منه كما قال بذلك بعض الاوساط خطأ .

إن فرض الاعتداء كان فى بادىء الامر خاضعا لشرطين :

(١) أن تكون الحرب بدأت

(٢) ان تتخطى الدولة قرارا إجماعيا صادرا من مجلس العصبة أو حكما قضائيا أو تحكيميا يقرر بان الخلاف الذى نشب بين البلد الذى قام بالحرب والبلد الآخر المحارب مما يدخل بناء على القانون الدولى فى دائرة الاختصاص المطلق للدولة الاخيرة .

ولقد أضف الساسة فى نص البروتوكول الى هذين الشرطين شرطا ثالثا هو ان لا تكون الدولة قد طرحت الخلاف فى السابق على المجلس أو على الجمعية العمومية للعصبة وفاق نص المادة (١١) .

فإذا لم يتوافر هذا الشرط، أى إذا استخدمت المادة (١١) وفشل الطرف الساعى إلى ذلك فالتجأ إلى الحرب فليس هناك ما يدعو إلى فرض الاعتداء فيه، ولكن من الواجب تسجيل ما هناك من اعتداء:

وبهذه الطريقة يسان مركز البلاد المتمسكة (بالفقرة ٨ مادة ١٥)، ومن الممكن أن يقال إن الصيانة فى البروتوكول أحسن منها فى الميثاق، لان الميثاق يرى أن الحرب

التي يشرع فيها في حالة تطبيق الفقرة (٨ مادة ١٥) تكون حربا مسموحاً بها على الأقل . أما في البروتوكول فإنها حرب غير مشروعة على أية حال، وتكون بهذه الصفة عرضة للقصاص إجماعي ، على أن الحظر الذي تفرضه المادة (١١) من الميثاق لا يكفي مطلقا للعلاج ، لانه ، مع شدة القانون ، يترك الباب مفتوحا أمام مشا كل خطيرة محتملة الوقوع .

فالعلاج الوحيد للحالة الحاضرة لا يمكن أن يكون إلا في تضيق النطاق المحتفظ به تدريجيا باتباع قواعد جديدة كفيلة بأن تجعل القانون الدولي أكثر مرونة وانطباقا على ضرورات الحياة العصرية مع السماح باستبقاء باب العدالة مفتوحا على الخصوص أمام المشا كل التي تعتبر تسويتها سلميا شرطا أساسيا لنوام السلام وصيانة المدنية .

الفصل الثالث

تضييق النطاق المحتفظ به تدريجيا

ليس تضييق النطاق المحتفظ به مسألة خيالية . فلماضى عنوان المستقبل . فكم من مواد اشتمل عليها هذا النطاق فيما سبق قد انتقلت إلى نطاق الحرية المحدودة الذى يتنازع النطاق المحتفظ به البقاء . وليس من شك فى أن الضرورات التى فرضت ذلك يمكنها أن تفرض رقيا قانونيا آخر .

(Garner , Recent developments in international Law, Calcutta , 1925 p. 36 , et 809)

فالمسألة الآن هى هل يؤدى تقدير الحاجات الاقتصادية تقدير أصححاق عصرنا إلى مساعدة هذا التطور الطبيعى وتنظيمه أم لا ؟

ليس الغرض أن ندفع الانسانية إلى خلق قواعد قانونية مصطنعة أو سابقة لأوانها ، ولا تتمق وحقيقة الواقع ، ولكن الغرض تقصى الحوادث وتتبع خطواتها لتمييز القواعد التى تولد معها ، حتى تصاغ بأسرع ما يمكن فى حال تكفل للعلاقات الشعوب شيئا من النظام والتوافق .

هذا هو الغرض الذى يجب أن نجعله نصب أعيننا ، ومن الممكن الوصول اليه عن طريقين مختلفين ، ولكن فى المقدور أن يكون عن طريق واحد . أما الطريقتان فأحدهما رقى القانون الاصطلاحي وأما . وقد قطع الآن هذا الرق مرحلة بعيدة . فى العالم الآن عدد كبير من عشرات آلاف المعاهدات السارية . وأما ما يسجل منها سنويا فيعد بالملئات ،

وأما الطريقة الاخرى فنجدها فى الجهد العلمى الذى يمكن به منذ الآن أن نعثر عن وسيلة تدخل على القانون الدولى مرونة تجعله يسير وفاق تغيير الحياة بلا انقطاع وذلك يكون بتطبيق نظرية السرف فى الحق على العلاقات الدولية .

رقى القانون الاصطلاحي ونموه

ان لهذا الطريق مرحلتين :

(١) ملاحظة الوقائع وتحليل المواقف ودراسة المصالح المشبكة بأحسن طريقة تؤدي الى التوفيق بينها إلى أن يفضى الامر بخصوص مسائل معينة الى عقد اتفاقات خاصة .

(٢) وصوغ العرف والقواعد المتبعة في نصوص عامة تحرر في طريقة تكفل رضا جميع البلاد إذا هي أصبحت فيما بعد القانون الدولي المبوب

في الاتفاقات الخاصة

(١)

يجب أولاً أن ندلي بملاحظة أولية هي أن مسألة عقد الاتفاقات المعدة لتنظيم النطاق المحتفظ به وتضييقه تصطدم بعائق عام ، بصعوبة نفسية ، وهذه الصعوبة النفسية هي اشتزاز الدول من قبول الارتباط في المسائل التي تتمتع الآن بحرية العمل التامة تلقاءها .

وهذا إحساس طبيعي مرجعه الخوف من التجرد عن السلطات المعتبرة ضرورية لحماية المصالح القومية ، أو إلى اعتبارات الكرامة الخاصة أو العادات القديمة التي تفضى بالحرص والحيلة والشك ، أو إلى عدم وجود نظام دولي كفيل بأن يصلح مضار عدم المساواة في الواقع بين الدول ولا سيما جهل المضالح أو المزايا الصحيحة المترتبة على عقد اتفاقات دولية. (راجع جارنر Garner — تحديد السيادة القومية في العلاقات الخارجية

Des Limitations à la Souveraineté nationale dans les relations

exterieures ص ٥٦ و ٥٧ وله فور Le Fur و Newfang ونيوفانج ص ٤٠ — ٤١

وبيليه ص ١٨٩)

ويترب على ذلك أن أول ما يجب عمله لضمان رقى القانون الدولي هو ائارة ضمير الحكومات والشعوب بإرشادهم الى أن الحد من الحرية الذي تفرضه المصلحة

العامة كرهينة لاتمام الرقي الاجتماعى يساعد المصلحة الخاصة، لان نتيجة ذلك هي انحاء النشاط الفردى بمختلف وجوهه والسماح مقابل التنازل عن جزء من الحرية الذاتية بالتسلط على حرية الآخرين من البلاد المتعاقدة بحيث يكون المكسب من هذه الناحية أعظم من الخسارة من الناحية الأخرى .

ولكن الناس لا يستطيعون أن يقدروا المصلحة العامة إلا من زاوية المصلحة الخاصة إذا نظروا إلى الامور من ناحية القانون العام الداخلى . فكيف بهم إذا كان الامر خاصاً بالمسائل الدولية ؟ لاشك أنه لا يمكن حملهم على قبول إصلاح إلا إذا هم ضمنوا به مزايا للمصلحة القومية واعتقدوا بهذه المزايا . فاذا نحن قللنا المناقشة إلى هذا الميدان العملى الوحيد وجردناها من بواعث الكرامة الخاصة والاحساس بالبحث ، لا يمكن استمرارها ، لانها تكون والحالة هذه موضوعية تسمح بالبحث المقارن بين الحجج ، وتضطرنا الى أن نبرر الاعتراضات التى تقوم فى سبيل الاصلاحات المقترحة اجراؤها . فبتسهيل موقف الحكومة إزاء البرلمانات والرأى العام يصبح من الميسور عقد الاتفاقات الضرورية :

ان الواقع يؤيد هذا المتهاج . ومن السهل أن نذكر أمثلة عديدة كان فيها البحث الموضوعى الدائر حول الواقع مبطاً للدعوى الأصلية القائمة ضد اصلاح دفع اليه الشهور الوطنى البحث واليك مثالا من أظهر الامثلة .

الهجرة

إن المناقشات التى دارت فى البرلمان الأمريكى سنة ١٩٢٤ بصدد الهجرة قد كشفت عن حدة الشعور الأمريكى بالنسبة لهذا الموضوع ، اذ طلب الرئيس كوليدج عبثاً تأخير سريان القانون الى أول مارس سنة ١٩٢٥ ليمكن من أن يتفاوض مع اليابان بخصوص إلغاء اتفاق سنة ١٩٠٧ بموافقة الطرفين ، وهو الاتفاق المعروف باتفاق «الجلتلمان» . ولقد استند مجلس الشيوخ ضمن ما استند عليه من الاسباب لرفض اقتراح رئيس الجمهورية على ان هذا الاقتراح يؤدى الى « الاعتراف بمجواز المفاوضة

الدولية في مسألة الهجرة ، وهذا ما يعادل ترك الخطة المتبعة حتى الآن بخصوص الجائز دخوله في الولايات المتحدة ، الامر الذي لا يجوز أن يكون لانه من المسائل المنزلية » (راجع خطبة روبنسون عضو الشيوخ)

ولكن الدكتور هـ . لوغن H' Laughlin وقف في نفس الوقت تقريباً أمام لجنة المهاجرة في مجلس النواب ، وشرح البحث الذي تابعه في أوروبا في السنة السابقة بصدد هذا الموضوع ، وانتهى به المطاف إلى أن يلاحظ أن الهجرة إلى الولايات المتحدة من شأنها أن تؤدي إلى طرح موضوعين على بساط البحث أحدهما حيوى والآخر اقتصادى ، وأن الواجب يقضى بان نغير مصالح بلاد المهاجرين وبلاد الهجرة اهتماماً على حد سواء عند ما ينظر في وضع اتفاق عالمى يرمى إلى تسوية حركات الهجرة . وقد أعرب عن الرأى القائل بان في مقدور الولايات المتحدة ان تضم مجهودها الى مجهود الدول الاخرى لوضع قانون دولى مبوب بخصوص الهجرة ، يستلهم نصوصه من العدل والانصاف ، مع ترك الحرية لكل دولة في تحديد الشروط التى يمكن على مقتضاها ان يهاجر الاجانب اليها ، ثم اقترح عقد مؤتمر من بلاد الهجرة يناط به أن يحدد في وضوح تام أسباب حركة الهجرة ونتائجها مع التمهيد لاتفاق خاص بالسياسة والحقوق والواجبات والمصالح المشتركة لهذه البلاد . راجع

La Chronique mensuelle de l'émigration , publiée par le Bureau international du travail - Mars - avril 1925 , p 681 et suiv . et la Revue international du Travail T VIII № 4 Octobre 1925 p 625

ولقد علمنا أن هذا الامر قد تم بالنسبة للمواصلات والنقل وكذلك بالنسبة للعمل والمهجر وان كان في نسبة أقل .

لقد أصبحت الهجرة موضوعاً دولياً بمعنى الكلمة خلال القرن التاسع عشر ولقد بقى هذا الموضوع احدى قواعد الحياة الاقتصادية العصرية . ولقد خلق حاجات جديدة دعت الى وضع أول قاعدة عامة جعل المجمع العلمى الدولى يبدل في سبيل تحديدها جهوداً كبيرة في سنة ١٨٩٧ . وبعد دراسة الموضوع درساً عميقاً نصح المجمع الى الدول باتباع سلسلتين من النصوص . أولاهما عامة وتتضمن

المبادئ الجوهرية الصالحة لان تكون أساسا لاتفاقية دولية أما السلسلة الثانية فنصوبها دقيقة ولذلك وضعت في صورة أمنيات.

ونجد في رأس السلسلة الاولى القاعدة المبدئية العامة لهذه المادة ، وهي القاعدة التي أعلنت « حرية الهجرة والمهاجرة فرادى وجماعات دون تمييز بين الجنسيات » ولكن لهذه الحرية قيد هو انها « لا تستطيع أن تكون موضع تضيق إلا بقرارات تديعها الحكومات على أن يكون هذا التضيق داخل في الحدود الشديدة التي تقضى بها ضرورات النظام الاجتماعى والسياسى (راجع التقرير السنوى لمعهد القانون الدولى جزء ١٦ ص ٢٦٢ وما بعدها و ٢٧٦ وما بعدها ، وراجع أيضا المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٨٨٧ ص ٧٦٢ وما بعدها) .

ان هذه القاعدة المبدئية وان لم تعترف بها الدول رسمياً إلا أنها اتبعت دائماً عملياً ، ومن هذا التيار تولدت عدة معاهدات دولية خاصة بمختلف المسائل المتعلقة بالعمل الاجانب .

ولكن هذا التيار توقف بعد الحرب بسبب سياسة ما بعد الحرب ، وأثره المائل فى القانون الاصطلاحى المترتب على المعاهدات قد توقف أيضاً حيث اتخذت أغلب البلاد التي اشتركت فى الحرب اجراءات حظرية سواء بالنسبة للخروج أو بالنسبة للدخول . واذا كانت الهجرة لم تمنع منعاً باتاً ، إلا أنها مع ذلك قد علقّت على شروط معينة تختلف فى شدتها كشروط الرقابة البوليسية والآداب والحظر الاجتماعى وحظر الجنس والدين والقومية والتعليم والاقتصاد والفن وتحديد عدد الجائز قبولهم فى البلاد .

ولكن عندما سادت السكينة ، وشعر العالم بالحاجة الى توازن اقتصادى جديد فتحت الحدود وبدأت الهجرة .

ولقد أخذت الانظار تتجه نحو مسألة توزيع السكان التي أدت تسويتها المعية إلى عطلة وقحط وقلق اجتماعية مختلفة الانواع ، ولذلك وجدنا الهجرة تجدد عهد الاتفاقات الدولية لتلافى الكوارث الاقتصادية . واذا كانت هذه المعاهدات قد امتازت بميوها القومية الا ان أهميتها اتضحت من انها تتبع مراحل المهاجرين ، ابتداء

من السفر الى وسط الطريق حتى الوصول الى المهجر ثم الى محال اقامتهم .
وأغلب هذه المعاهدات تخص الهجرة في أوروبا ، ولذلك فأنها قد استوتحت
مبدأ المساواة في المعاملة بالنسبة للعامل الاجنبي والعامل الوطني ، ولكن هناك معاهدات
قد عقدت أيضاً بين بلاد اوروبية وبلاد في قارات أخرى . ومن أهم هذه المعاهدات
المعاهدة الايطالية البريزيلية الرقيمة ١١ أكتوبر سنة ١٩٢١ وهي خاصة بحركة
الهجرة الايطالية الى البريزيل ومعاملة العمال المهاجرين في هذا البلد . وفضلا عن
مبدأ المساواة في المعاملة فان هذه المعاهدة قد نصت على اعتراف حكومة البريزيل
بمعقود العمل الفردية والاجتماعية المعقودة في ايطاليا لتنفيذ في البريزيل ، والاعتراف
كذلك بالاتفاقات المعقودة أو التي يحتمل عقدها بين ايطاليا ودولة الاتحاد البريزيلي .
وقد تعهدت حكومة البريزيل بأن تسهر على تنفيذ عقود العمل وعلى حماية المهاجرين
وتوظيفهم .

وجميع هذه المسائل قد درست اليوم من الناحية الفنية بغية التمهيد لأسس
اتفاقات دولية يزداد عددها يوما بعد يوم ويتسع نطاق نفوذها من وقت لآخر
سواء بواسطة مكتب العمل الدولي أو هيئات عصبة الأمم الخاصة ، وهذا
النشاط المزدوج جدير بالالتفات نظراً لنتائجه الجلية المخصصة في ميدان القانون
الاصطلاحي .

نشاط المكتب الدولي للعمل

كانت المهنة الطبيعية للمكتب الدولي للعمل هي العناية بحركة الهجرة . لان من
بين اختصاصاته التي رسمتها له معاهدات الصلح مسألة تعبئة اليد العاملة ومجاهدة
العطالة . والدفاع عن مصالح العمال العاطلين في البلاد الاجنبية .
لهذا قد اتخذ أول مؤتمر دولي للعمل عقد في واشنطن سنة ١٩١٩ عدة
قرارات بصدد من هذا الشأن .

فقد أشار على الدول بأنه لا يجوز تعبئة العمال في دولة لاستخدامهم في دولة

أخرى إلا بعد اتفاق بين البلدين وبعد استشارة أرباب الأعمال والعمال التابعين في كل من البلدين للصناعات المراد العمل فيها .

ثم قرر بعدئذ تأليف لجنة دولية من الواجب عليها، مع احترام حقوق كل دولة، أن تضع تقريراً عن الإجراءات التي تتخذ لتسوية مسألة الهجرة وحماية مصالح ذوى الاجور في الخارج ، وان يكون في المكتب الدولى للعمل قسم خاص مكلف باستقصاء واقع جميع المسائل المتعلقة بالهجرة والعمال في الخارج .

ولقد بدأت الهيئتان عملهما فوراً ، فلجنة الهجرة الدولية قد اجتمعت بجنيف في شهر أغسطس سنة ١٩٢١ وضمت مندوبي ١٩ دولة . وناب فيها ثلث الاعضاء عن الحكومات وثلثهم عن أصحاب الأعمال والثلث الاخير عن العمال، ولكن ثلاث من كبريات دول المهاجرة لم يردوا سوء الحظ أو لم يتمكنوا من تمثيل أنفسهم في هذه اللجنة وهم الولايات المتحدة واستراليا والبرازيل .

ولقد فحست اللجنة الموضوع بصفة عامة من جميع نواحيه وعرضت على المؤتمر الدولى للعمل برنامجاً عملياً لحماية المهاجرين والعمال المهاجرين يتضمن على الخصوص اجراءات معدة لضمان معاملة اقتصادية منصفة ومماثلة بقدر الامكان لمعاملة الوطنيين دون تمييز بين الاجناس .

ومهما كانت نتيجة أعمال هذه اللجنة متواضعة نسبياً فان اجتماعها كان يوماً مذكوراً في تاريخ التسوية الدولية للهجرة إذ كانت هذه المرة الاولى التي درست فيه هذه المسألة الحيوية للشعوب في هيئة دولية ذات صبغة رسمية .

وبناء على نصيحة هذه اللجنة تشكلت لجنة دائمة للهجرة في سنة ١٩٢٤ مؤلفة من ثلاثة أعضاء يساعدهم خبراء عند الحاجة ، على أن تقدم نتائج أعمالها في صورة تقارير الى مجلس ادارة المكتب الدولى .

ويقوم المكتب منذ نشأته ببحوث نفيسة عن الوثائق القانونية والمعاهدات واحصاءات المهاجرين وعن هجرة والعودة الى الوطن ونقل المهاجرين .

وتداع نتائج هذه المباحث في كتب ونشرات دورية يمكن بها تتبع احداث

الهجرة بمختلف رقيها العمل والتشريعى والاصطلاحى

ويعد هذه المطبوعات قسم الهجرة بالمكتب الدولي بناء على المعلومات والاحصاءات التي تقدمها له الحكومات على الخصوص .

فالموضوع أصبح تحت نظر المكتب الدولي بصفة دائمة . فهو يغذى نشاطه الذي ليس له اليوم من صبغة غير الصبغة الاختيارية والتمهيدية . فالمهمة الآن تشخيص المرض تشخيصا صحيحا تفصيليا قبل التفكير في الدواء الناجع . فالمكتب يتابع عمله في تكديس المواد التي يمكن أن تؤدي بال مؤتمر الدولي للعمل الى وضع مشروعات اتفاقيات بعد أن تفحصها اللجنة .

أما الغرض الآن فتواضع إذ الامر قاصر على الوصول باتفاق دولي الى تبسيط وتنظيم القوانين القائمة عن طريق البدء بنقط محدودة من الناحية الاقل تعقيدا من الموضوع .

ولقد تمكنت اللجنة في تبصر من أن تحدد مرماها . إذ لم تر من الواجب عليها أن تعمل بالاقتراح الذي عرض لتكوين لجنة دائمة مهمتها قيادة تيارات الهجرة بطريقة حكيمة من البلاد التي ينقصها العمل إلى البلاد التي تنقصها الايدي العاملة وأن تعمل كهيئة منزهة عن الغاية ومسموعة الكلمة في سبيل التوفيق بصدد من المشاكل التي تقوم بين الحكومات بخصوص الهجرة . وقد رفضت ذلك لأنها فهمت أن من الخطر الآن القيام بمهام غير محدودة يمكن اعتبارها افتئاتا على الحريات التي تتمتع بها الدول في الوقت الحاضر .

وهذا الاقتراح وغيره من الاقتراحات قد اعتبرت مبتسرة . فهي تفرض أن التضوج قد أدرك بعض المواد ، ولكن الوصول الى تحقيق هذا الغرض سيتم مع الزمن عندما يكون نشاط المكتب الدولي للعمل قد سمح للشعوب بأن تقدر مصالحها قديرا منبعا عن ضمير صادق ، وعندما تكون الاتفاقات الخاصة قد وضعت أسس قانون دولي واسع بتعدد هذه الاسس وتعميم تطبيقها .

نشاط عصبة الامم

(٢)

إن عصبة الامم قد أمكنها بواسطة المادة ٢٣ من الميثاق — وهي المادة التي عهدت اليها حماية وانماء مبدأ معاملة التجارة بالانصاف — أن تتوصل الى دراسة بعض وجوه أخرى من هذه المسألة .

فمن بين الهيئات العاملة في عصبة الامم توجد هيئة مختصة على الخصوص بالمسائل الاقتصادية والمالية . وهي تشتمل على لجتين احدهما مالية والاخرى اقتصادية، وهذه اللجنة الاخيرة مقسمة الى عدة لجان فرعية . منها واحدة تعنى بالمعاملة المنصفة للتجارة، وأخرى بالازمات الاقتصادية .

وتدرس اللجنة الاقتصادية مختلف المسائل الداخلة في اختصاصها ، وتجمع الوثائق الضرورية لهذا الدرس . وتجري مباحث وتحييط نفسها بالانوار حتى تسترشد على بصيرة . واذا مارأت أن الزمن حان لعقد اتفاقية مهدت لها بوضع مشروعها .

ولقد وصل محمود هذه اللجنة في بعض النقط الى عقد اتفاقات . ففي سنة ١٩٢٣ امضى البروتوكول الخاص بنصوص التحكيم في العقود التجارية . والاتفاقية الخاصة بالتبسط في الاجراءات الجزائية، ولقد امضاها عدد يسير من الدول .

وأما بالنسبة لبعض المسائل فلا يزال الامر قاصرا على الدرس والبحث والاستقصاء وبناء على قرار أصدرته الجمعية العمومية لعصبة الامم بدأت هذه اللجنة في سنة ١٩٢٤ تعنى بمحو القيود والمحظورات الخاصة بالصادرات والواردات، ولقد يسر لها بحثها لدى الحكومات أن تلاحظ أن من الممكن بذل بعض جهود نافعة في نواح خاصة قد تؤدي الى تحديد بعض مواد دوليا . وأما مباحثها اللاحقة فقد سمحت لها بوضع اتفاق في سنة ١٩٢٧

وبناء على دعوة من الجمعية الرابعة لعصبة الامم بدأت اللجنة في سنة ١٩٢٣ دراسة

الموضوع الخاص بمعاملة الرعايا الاجانب ومصالحهم خارج بلادهم . وقد استطاعت اللجنة في سنة ١٩٢٤ أن تقدم تقريراً عن نقطة أولية ، هي نقطة الحقوق التي تمنح للاجانب المقبولين قانوناً في بلد ما بالنسبة لمزاولة مهنة أو صناعة أو أى عمل خاص في ذلك البلد .

ولقد كونت هذه اللجنة لجنة من الاختصاصيين لدراسة أسباب بعض الازمات الاقتصادية وطبيعتها وعلاقتها بالعمالة . وهذه اللجنة المختلطة تبذل بناءً على طلب المكتب الدولي للعمل مجهوداً لتحديد مختلف العوامل التي يمكن أن تعوق الرقي المنتظم سواء أكان في الاستهلاك أم في الانتاج وتؤدي الى نقصان الاستقرار بالنسبة لاطراد نوعها . وهذه وسيلة للتعاون بين أكبر هيئتين دوليتين في سبيل دراسة المسائل الكبرى الاقتصادية والاجتماعية في الحياة الدولية وتنظيمها تنظيلاً مطرد الرقي

- فإذا ما بلغ هذا التعاون حده المنشود أمكن أن تكون تسوية هذه المسائل اجماعية وبطريقة تقوم على قاعدة توزيع التضحيات الضرورية بين جميع أعضاء الجماعة الدولية
- عوضاً عن أن تكون التسوية قائمة على اتفاقات خاصة بدولتين ، وبذلك تكون النتيجة الطبيعية لهذا المجهود هي وضع القانون الدولي المبوب

تبويب القانون الدولي

من الواجب أن نعمل ونحن نتكلم عن تبويب القانون الدولي على اجتناب الوقوع في خلط محتمل . حيث ينبغي ألا نضع نصب أعيننا أن نصل فيما له مساس بالعلاقات الدولية الى وضع اداة قانونية مبنية تمام التبويب وتحاكي القوانين القائمة في مختلف الدول عن العلاقات الخاصة . لاننا إذا فرضنا امكان ذلك كان ما نصبو الى تحقيقه عملاً من أعمال الترف التي تؤدي لزاماً الى العبث والخطأ لان العلاقات الدولية لم تصل بعد الى حالة كافية من الرقي والنماء .

- فالغرض من تبويب القانون الدولي هو ان نضع القواعد القانونية السارية الآن في صيغ واضحة قابلة لان تسلم البلاد المتمدنة بها ، سواء أكانت قواعد قد دخلت على

العادات والعرف والمعاهدات أم لا ، على أن تقوم بجانب هذه الصيغ جميع القواعد الفنية الانشائية التي لا مناص منها لتطبيق القواعد الاصلية تطبيقا عمليا .

فاذا نحن فهمنا تبويب القانون الدولي بهذا المعنى كان علينا أن نبذل لزاما مجهودا عنيقا كذلك الذى بذله بعض البلاد عندما كان الامر خاصا بتحرير صيغ للعادات والعرف الجارى قبل التفكير فى تبويب القانون الخاص بزمان مديد ، حيث فرضت هذه الضرورة نفسها أيضا فى فترات التنظيم الاجتماعى والسياسى لضمان نوع من وحدة القانون لمختلف طبقات الجماعة

ان هذه الاسباب هى ذاتها التى تدعو الى تبويب القانون الدولي . لان جماعة الشعوب هى الاخرى فى حاجة الى قانون أكثر ثباتا ووحدة لاسيما فى حالات تكوينها وتنظيمها .

ومهما كانت الاعتراضات على هذا التبويب فان الفكرة قد أخذت تنتصر منذ مدة سواء فى ميدان العلم أم فى ميدان العمل .

أما من جهة العلم فهذا ما قام به بعض عظماء الفقهاء الدوليين فى الولايات المتحدة والمانيا وايطاليا حيث دونوا القانون الدولي المبوب . وقد نهج هذا النهج بعض جامعات علمية قامت هى الاخرى بوضع مشروعات تحضيرية لاتفاقات خاصة بتبويب القانون الدولي .

فمجمع القانون الدولي المؤسس سنة ١٨٧٤ قد قام فى هذا السبيل بعمل جبار أثر تأثيرا عظيما فى رقى القانون الدولي ، لان قواعد عدد كبير من الاتفاقات وضعت على أساس مشروعات هذا المجمع . ولقد بذل المجمع الامر بكى للقانون الدولي مثل هذا المجهود ذلك بان مجهوده لم يتناول فصلا واحدا قائما بذاته من فصول القانون الدولي وانما تتناول مجهود المجمع تحقيق الفكرة كلها .

لقد استمرت فكرة تبويب القانون الدولي سائرة فى طريق الرقى ، قاطعة المرحلة بعد المرحلة خلال القرن التاسع عشر ، اذا انعقدت عدة مؤتمرات ضمت مندوبى عدد كبير من الدول ، وكان الغرض منها وضع معاهدات اجماعية بخصوص مواد معينة وبذلك تم تبويب ما يجوز تسميته بالقانون الدولي كما تم تبويب شرط من القانون الخاص .

ولقد اتسعت الحركة في نهاية القرن التاسع عشر وفي بداية القرن العشرين بسبب متفاوض السلام الذي انعقد أولا في الهاي سنة ١٨٩٩ ومثل فيه ٢٨ دولة، وثانيا في هذه المدينة ذاتها سنة ١٩٠٧ وضم ممثلي ٤٤ دولة من مختلف دول العالم. ولقد شرع هذان المتفاوضان في تبويب جزئي لحق الحرب والحيدة والاجراءات السلمية لحل الخلافات الدولية.

ثم قامت في أمريكا حركة مماثلة. ولقد طرحت الفكرة في وضوح على متفاوض الجامعة الأمريكية^(١) الذي انعقد سنة ١٩٠٦ ثم استؤنف العمل بها في المتفاوض الخامس الذي انعقد سنة ١٩٢٣ وتألفت لجنة كبرى من الفقهاء ناب فيها عن كل جمهورية امريكية اثنان من الفقهاء المتضلعين في القانون الدولي، لكي تجتمع في سنة ١٩٢٦ لتسير في عملها الى النهاية على قاعدة مشروع وضعه المسيو الفاريز. أما من ناحية القانون الدولي الخاص فقد اقترح تأليف لجنة من أربعة أعضاء، نشر أحدهم مشروعا خاصا له أهمية علمية جليلة القدر للغاية وهو المسيو. س. ديه بوسنامنت. ي. سيرفن^(٢). وترجمه عن الاسبانية المسيوب. جوليو سنة ١٩٢٥

ولقد كان لعمل متفاوض الهاي رنة عظيمة، وعقدت عليه آمال كبيرة، ثم شرع في عقد متفاوض ثالث في سنة ١٩١٤ علي أن يعقد غيره كل سبع سنوات، ولكن الحرب العظمى خيبت كل رجاء فتأجل انعقاد متفاوض السلام الثالث على أن لا يجتمع.

ولكن فكرة تبويب القانون الدولي عادت إلى الالذهان بعد إبرام معاهدات الصلح، فلجنة الفقهاء التي نيط بها سنة ١٩٢٢ وضع دستور المحكمة الدائمة الدولية من قبل عصبة الامم قد رأت أن اذاعة العمل بالنظام الجديد يتطلب ضرورة اتمام القانون الذي ستطبقه هذه المحكمة، وأفضل وسيلة لذلك هي استئناف عقد متفاوض السلام بالهاي وبناء عليه أعربت لجنة الفقهاء عن هذه الامنية في تقريرها الذي رفضته الى عصبة الامم

La Conférence panaméricaine

(١)

A . S . de Bustamante Y Sirven

(٢)

ولكن الجمعية العمومية الاولى للعصبة لم تر الوقت مناسباً لاستئناف الفكرة ،
فهي لم تكن لتعرض مبدئياً على تبويب القانون الدولي شيئاً فشيئاً ، ولكن الظرف
الملائم لذلك لم يكن قد حل . اذ كان العالم لا يزال قريباً من زمن الحرب التي قلبت
كل شيء ، وهدمت كثيراً من العقائد والقيم الاضطرار الى العقول ، فالتبنيات الضرورية
لمثل هذا العمل كان ينقص الناس جميعاً ، لانه عمل من الاعمال التي تستلزم كثيراً
من الهدوء والتفكير .

ومع ذلك فاذا كان تبويب القانون الدولي قد لاح في سنة ١٩٢٠ انه مبتسر ، فان
عصبة الامم قد رأت نفسها في العام التالي مضطرة على العمل له فيما يتعلق بطرق
المواصلات والنقل ، فقد جمعت في سنة ١٩٢١ ببرشلونة وفي سنة ١٩٢٣ بجنيف
متفاوضين أفضيا بعد وضع عدة اتفاقات الى تبويب جزئي لهذا الفرع الهام من
القانون الدولي .

ولقد رأينا عصبة الامم فيما بعد تضطر تحت ضغط الحوادث الى توسيع برنامجها .
فالكثير من المشاكل القانونية قد قامت في وجهها وأربكتها ارباكاً شديداً ، لانها
أكرهت على أن ترى في هذه المناسبات نتائج غرض القانون الدولي (مسألة مسؤولية
الدول في سنة ١٩٢٣) بل وسكوت هذا القانون (مسألة مدى الاختصاص المطلق
للدولة وتناحجه في سنة ١٩٢٤)

وفي أواخر سنة ١٩٢٤ أسرع العصبة قبلت اقتراح دولة أسوج وسارت
نهائياً في سبيل تبويب القانون الدولي . وبتاريخ ٢٢ سبتمبر صدر قرار من الجمعية
العمومية الخامسة لعصبة الامم بأن الطريقة الواجبة الاتباع .

ولقد تألفت لجنة من ١٧ عضواً مثلوا ١٧ دولة في أوروبا وآسيا وأمريكا كما مثلوا
أهم المدن والنظم القانونية في العالم ونيط بها بعد ان تأخذ رأى المعاهد العلمية التي
خصت نفسها بدراسة القانون الدولي أن تضع قائمة أولى مؤقتة عن مواد القانون
الدولي الذي يمكن الموافقة عليه عن طريق اتفاقات دولية .

وهذه القائمة تبلغ في صورة اخطار إلى حكومات جميع الدول سواء أكانوا
أعضاء في عصبة الامم أم لا ، على أن تضع اللجنة بعد دراستها هذه الحكومات القائمة

النهائية للمسائل التي تكون قد نضجت لتسرى بمعاهدات . وتبلغها لمجلس العصبة مع بيان الاجراءات التي يمكن اتباعها في سبيل التمهيد لمؤتمرات تعقد فيما بعد .
وهنا يكون من واجب مجلس العصبة أن يختار ما يشاء من بين الاسئلة المقترحة او ان يقترح عقد مؤتمرات دولية لحلها .

ولقد عقدت اللجنة التي تألفت في ديسمبر سنة ١٩٢٤ أول جلسة في ١ أبريل سنة ١٩٢٥ بجنيف . وقد بدأت عملها بدرس تمهيدى خاص بالمبادئ التي يعوزها البحث ، فدار البحث حول مواد القانون الدولي الخاصة بالسلم ، وهي المواد التي لا تحتل اول وهلة انها قابلة للتبويب ثم اختارت منها اثنتى عشرة مادة مؤقتا وعهدت بدراستها الى اثنتى عشرة لجنة فرعية ، وهذه المود هي :

المشاكل القانونية المتولدة عن الجنسية والبحر القومى ، والامتيازات ، والخصائص الدبلوماسية ، والدستور القضائى لبواخر الدولة المختصة للمسائل التجارية ، وتسليم المجرمين ، والمسئولية الدولية الناجمة عن الاضرار اللاحقة بأشخاص الاجانب وأموالهم وأجراءات المؤتمرات الدولية ، وعقد المعاهدات وتحريرها وعقاب القرصنة وفقدان الحق وكسبه بالتقادم ، واستغلال ثروات البحار ، واختصاص الدولة الجنائى بسبب ارتكاب جرائم خارج بلادها ، والقانون الدولى الخاص .

ولكل مادة من المواد السابقة لجنة فرعية مختصة بالبحث فيما اذا كانت تتضمن مسائل قابلة للحل بصطلح عليه باتفاقية ... وما هي هذه المسائل ؟ وما هي وسائل حلها ؟ وتضع اللجنة العامة بناء على تقارير هذه اللجان الفرعية قائمة مؤقتة تعرضها على الحكومات لأخذ رأيها فيها

أما المسائل الخاصة بالحرب والحيدة فقد أرجأتها اللجنة إلى وقت آخر

وقد دعى ثمانية معاهد علمية لمساعدة اللجنة وهي جماعة القانون الدولى

وجمعية التشريع المقارن La Société de législation Comparée والمجمع الاسباني للقانون المقارن Institut ibérique de droit Comparé ومعهد القانون الدولى

وجمعية التشريع المقارن La Société de législation Comparée والمجمع

الاسباني للقانون المقارن Institut ibérique de droit Comparé ومعهد القانون الدولى

الامريكي . American institut of inter .law . والاتحاد القانوني الدولي .
L . Union Juridique inter . والجمعية الامريكية للقانون الدولي . واللجنة
البحرية الدولية .

وبهذه الطريقة أصبح لتبويب القانون الدولي المكتوب هيئة خاصة عاملة ،
والمهم أنها تكونت . أما انجاز العمل فسيأتي بعد استئصال جميع الاشواك من سبيله
واشتراك هذه اللجنة مع المكتب الدولي للعمل واللجنة الاقتصادية لجمعية الامم ستقود
الشعوب بلا نزاع من مسألة الى مسألة ومن فصل الى فصل الى أن يصلوا الى قانون
مكتوب ومبوب بصدد علاقات ما بين الدول .

وبما ان هذا العمل العظيم يتطلب وقتا طويلا ، فمن المهم أن يشترك فيه العلم
فبمجرد ما ينبت القانون . ويجد في النص صيغته وجب على العلم أن يجد ويكد في
سبيل الاحتفاظ بمرونة هذا النص وهي مرونة بدونها لا يكون القانون هو الانعكاس
الحق للضرورة الواقعة .

وإذن يجب على العلم أن يسهل تطبيق نظرية السرف في الحقوق على العلاقات
الدولية بعد اذ ظهرت جلائل آثار هذه النظرية في ميادين أخرى

الفصل الثالث

نظرية السرف في الحقوق

ملاحظات عامة

القانون صورة أمينة من الحياة العامة . . لذلك حق أن يتغير وفاق تغيرات هذه الحياة ، واذن يكون القانون كالحياة دائم التطور ، غير منقطع التغير ، وليس من الجائز أن يسن في قوالب جامدة ، صامدة ، لا تتحرك ولا تزول ، شأنه شأن الحياة .

ان صيغة القانون لا تمثل إلا حالة اجتماعية متقلبة رحالة ، وقد يبلغ القانون الشيخوخة في سرعة ، ولذلك وجب العدول عنه اذا كان متناقضا والواقع ، لتحل محله صيغة جديدة آمرة ناهية .

واذا كان الواجب يقضى فيما بين العمل بصيغتين متعاقبتين دلت الحوادث على فساد احدهما والاستعاضة بصيغة جديدة عن الصيغة الرثة البالية فلا مناص من أن تقوم مقومات من شأنها ان تصلح عمليا أظهر عيوب الصيغة المعتلة الفاسدة قبل الاستعاضة التامة عنها بمجديد .

ولقد رأت العبقريّة الرومانية القانونية أن تترجم عن هذه الضرورة الاجتماعية المزدوجة باحترام القانون القائم مع تلطيف النصوص المعبية أو تلك التي زال أثرها عن طريق قاعدتين عمل الرومان بهما على التوالي . ولقد انطوت القاعدة الاولى على أن في الوسم اتخاذ وسائل مشروعة دون الاكتراث مطلقا بما يترتب عليها من أثر في حقوق الغير ومصلحه ، وأما القاعدة الثانية فتقضى بان من الواجب أن نحسب إلى حد ما حساب التغيرات الطارئة اجتنابا لما يترتب من نتائج على التمسك الشديد

بالنصوص القانونية القاعة . ولكن القاعدة الاولى قد تفوقت بادی الرأى على القاعدة الثانية . وفى الحق ان القانون قد امتاز أيام الجماعات الهمجية ببساطته وصلابته ، لانه كان يستعير هذين الوصفين من الحالة الاجتماعية باعتبارها انعكاسها الصحيح ، فنصوصه كانت صلب وقاطعة ، وتستمر طويلا عاملة سارية لان تغيرات القانون كانت كتغيرات الحياة بطيئة جداً .

لقد كان القانون مشعباً بالفردية ، وكان النظام الاجتماعى محجوباً عن الانظار خلف شخصية أعضائه . وهى شخصية لها المكانة الاولى من الاهمية ، ولها السبق على الشخصيات الاخرى . ولقد اعتبرت الوسائط القانونية امتيازات خاصة بالفرد ذاته بغض النظر عن صلاته بالبيئة الاجتماعية ، أما استخدام هذه الوسائط القانونية فما كان ليحرك مبدئياً مسئولية من اسند اليه أمر استخدامها مهما كان الخطأ الذى يرتكبه أو الضرر الذى يلحق بالغير من جراء التمتع بهذه الوسائط القانونية .

فالقاعدة الاولى كانت إذن أساس العلاقات الاجتماعية ، أما الثانية فكانت مقوماً Correctum نادر التطبيق

ولكن نمو النظم الاجتماعية ورفقها على التوالى ، واتساع العلاقات الانسانية فى استمرار ، وتعقدها دوماً ، كل أولئك يفقد القانون صلابته وبساطته . ولذلك صار أكثر مرونة وتلوناً ، وأصبحت صيغته أقل تعميراً واستمراراً فى ميدان التطبيق بها ، لان وقوع التغيرات والتطورات فى كثرة وسرعة جعلت الحاجة ماسة الى أن يكون القانون متلائماً وواقع الحياة .

ولقد جعل القانون يتجرد من أنايته رويداً رويداً ليأخذ شكل الثرة الاجتماعية ومعناها . وصارت الحقوق الفردية لا تعتبر إلا وسائط قانونية منحت لأعضاء الجماعة كي يستخدموها لازماً فى سبيل تحقيق أغراض مشروعة ومرام سلم بها القانون أو العادة والعرف تحت مسئولية العاملين على تحقيق تلك الاغراض والمرامى . وبهذه النظرية زالت القاعدة الجامدة . وحلت محلها قاعدة المرونة والكياسة والتسامح .

ذلك بان الانسان لا يكتفى في تقدير المزايا الفردية بان ينظر الى العمل باعتباره قد تم في الحدود القانونية وحدها ، وإنما الواجب يقضى عليه أيضاً أن يحسب حساب روح الفاعل ونيته . فالعمل الذى يتم في شعوذة ورعونة ومهارة واستخفاف وعدم تبصر ، اضراراً بالغير ، ليس له إلا ظاهر القانون ، ولكنه ليس مشروعاً بجوهره ، وإذن يجب أن يكون محركاً للمسئولية .

فهذا التطور الذى طرأ على الفكرة القانونية ، وعلى القانون ذاته ، قد ولد الفكرة التى تمخضت عن نظرية السرف في الحقوق . وهذه النظرية نظرية عصرية شكلاً ، ولكنها قديمة جداً موضوعاً . ولما كانت هذه النظرية قد تولدت عن الوقائع ، فانها قد فرضت نفسها دوايك على الفقه والعلم والتشريع الوضعى ، إذ جعلت نفسها اداة للمشروعية والسلام الاجتماعى بمحاولة اخضاع جميع الجهود الانسانية للاسراف القضائى شيئاً فشيئاً .

ولقد استطاعت هذه النظرية أن تغزو جميع ميادين القانون الداخلى وهى تسرع الخطى فى سبيل الرقى والتطور بين آونة وأخرى

نظرية السرف فى القانون الداخلى

ان هذه النظرية التى دخلت على التوالى فى القانون الداخلى بشقيه العام والخاص لهى نظرية من الواجب أن ندرسها فيما يتعلق بالقانون الخاص فى كتاب . ر . ده موج (Demogue) (فى الالتزامات بوجه عام) (Traité des obligations en général) ج ٤ طبعة باريس سنة ١٩٢٤ ص ٣١٦ وما بعدها . وفى المراجع العديدة المذكورة ضمن هذا الكتاب (ص ٣١٦ هامش ٤) وكتاب كورنيل (Cornil) القانون الخاص Le droit prive المجموعة السولية للفقهاء المشهورين طبعه باريس سنة ١٩٢٤ ص ٩٠ وما بعدها — وكتاب كبيون — (Cambion) نظرية السرف فى الحقوق .

طبعة بروكسل وباريس سنة ١٩٢٥ ، ومضى علمنا ذلك وجب أن نلم بكلمة موجزة عن هذه النظرية في القانون الخاص

في القانون الخاص

لقد طرأ التوقف في بداية القرن التاسع عشر على مجرى الافكار التي أدت الى نظرية السرف في الحقوق منذ القانون الروماني . وكان هذا التوقف بعد ان عني أغلب دول أوروبا بتدوين القانون الخاص كتابة . ولكن ضغط الحوادث غير الموقف وحرك الحالة الرا كدة . فبدأت فكرة السرف في الحقوق تتجلى خلال القرن الماضي الى ان وجدت هذه النظرية ضمانها في أحكام المحاكم الفرنسية سنة ١٨٧٩ حيث صدرت الصيغة الآتية :

« اذا كان من المبادئ المقررة أن استخدام الحق التحول قانونا لا يمكن أن يتكون خطأ ، فإن الامر على خلاف ذلك اذا تجاوزت مزائلة حق كهذا حدودها واستحالت سرفا »

تكونت نظرية السرف في فرنسا منذ ذلك الحين وامتد تطبيقها الى أن تناول جميع الجهود الفردية سواء كان ذلك في المادة الخاصة بعقد العقود أم بتنفيذها أم بفسخها أم بالمادة الخارجة عن دائرة الاتفاقات والعقود كحق التقاضي أمام المحاكم . ولقد بلغ الامر بالمحاكم الفرنسية ان جعلت نظرية السرف تتناول جميع الحقوق تقريبا دون تمييز بين اشتقاق هذه الحقوق من عقد أو تولدها عن قانون . ولقد أعلنت الاحكام القضائية ان الحقوق المعتبرة مزايا اجتماعية لا يمكن مزاولتها اجتماعيا إلا لتحقيق غرض مشروع وتحت مسؤولية من يتمتع بمزاولتها . راجع جوسراند Josserrand تعليق على حكم محكمة النقض المدنية الصادر في ٢١ مايو سنة ١٩٢٤ بالمجموعة الدورية لدورز ١٩٢٤ - ١ - ٩٧)

ولقد سلمت هذه الاحكام القضائية بان حق الملكية يتضمن حدودا ثانوية رغما من طبيعته المطلقة التي اكتسبها بموجب التقاليد والنصوص ، وإذن فلا ينبغي مزاولة حق الملكية إلا تبريراً لمصلحة جدية مشروعة . فصاحب الملك الذي يشترط على

المستأجر في عقد الإيجار أن لا يؤجر من باطنه إلا بموافقة لا يجوز له أن يرفض قبول مستأجر من باطن المستأجر الأول إلا لأسباب جدية مشروعة . (راجع جوسران تعليق - مجموعة دالوز الدورية سنة ١٩٢٣ - ٢ - ١٦٩) . ومالك المواد الغذائية أو الضرورية للحياة لا يجوز له بماله من حق التصرف في ملكه أن يتصرف فيها وفاق هواه ومطلق شهوته . (راجع ما تقدم من جوسران)

وهكذا حال جميع الحقوق لا يمكن أن نعتبرها مطابقة لأحد لها ، ولا رقيب عليها ، ولا متصرف فيها ، غير مالكها كما يقضى بذلك مبدأ الفردية ، إذ تتضمن هذه الملكية حدوداً اجتماعية ومن الواجب مزاولتها وفاق أغراضها الاجتماعية ، وإذا كان من الواجب تقدير المصلحة الفردية فلا مناص في الوقت نفسه من أن تراعى المصلحة العامة المرتبطة بها .

على أن هناك إلى جانب الحقوق التي لم يحددها القانون ، كالحرية ، حقوقاً محدودة قانوناً ، ولكنها محدودة تحديداً متفاوتاً ، ومن المسلم به أن نظرية السرف أكثر انطباقاً على الحقوق الأولى ، منها على الحقوق الثانية . ولكن إذا كان من المتعذر تطبيق هذه النظرية على الحقوق الثانية فليس معنى ذلك أن من المستحيل تطبيقها .

أما إذا بحثنا عن شروط السرف في الفقه فلا معنى لنا عن أن نلاحظ ترددنا بصدد تحديد العناصر المكونة له . فالفقهاء يقولون إن من الواجب في سبيل تكوين السرف أن يكون هناك خطأ من جانب صاحب الحق ، وأن يترتب على هذا الخطأ ضرر يلحق بالغير . ولكن إذا كان الاتفاق على قيام الشرط الثاني قد انعقدت إلا أنه لم يتعد بالنسبة للشرط الأول . ففكرة الخطأ قد اعتبرت بادى الرأي شخصية ، أمنية الأضرار المطلقة فهي ما يتكون السرف منه . ولكنهم قالوا في أغلب الأحيان بخطأ اجتماعي - أي مزاوله الحق مزاوله شاذة ، على تقيض ما عدله هذا الحق من مصير اقتصادي واجتماعي وفاق ما فهمه ضمير الجماعة في اللحظة التي يزاول فيها صاحب الحق حقه .

ومع ذلك فمن الممكن الجمع بين الرأيين وقبول الخطأ الفردى كقاعدة ظاهرية للسرف ، على أن نكملها بفكرة الخطأ الاجتماعى فى حالة ثبوته ، مع العلم بأن الخطأ الفردى مفروض لوجود مع الخطأ الاجتماعى فى هذه الحالة ، ويترتب على ذلك انه إذا كان هناك مصلحة جدية لمن أخطأ فى استخدام حقه ، فان خطأه لا يعتبر سرفاً . اللهم إلا إذا ثبتت فيه الأضرار المطلقة .

وقد توسعت أحكام المحاكم فى تقدير الخطأ الضرورى لقيام السرف فى الحق . فاصبحت لا ترى من الضرورى أن يكون هناك غش أو سوء نية ، أو خطأ مبهم ، بل إن هذه المحاكم تكفى بوجود الخطأ الطفيف الذى يترجم عنه مزاوله الحق فى غير مهارة أو فى وقت غير مناسب .

وإذن يكفى لقيام السرف أن يستخدم الحق فى سبيل مزية تافهة إذا اقترب الاستخدام بأحداث ضرر بليغ للغير ، وهذا كله ما يمكن اجماله فيما يلى .

يوجد السرف فى الحقوق إذا أسىء إلى المصلحة العامة بتضحية مصلحة خاصة جسيمة فى سبيل تحقيق مصلحة خاصة أخرى تافهة (راجع ديموج Demogue ققرة ٧٨١ . وكلمبيون Campion ققرة ٣٢٩ و ٤٥٢) فقد قال الأخير : « هناك سرف فى الحق أو مزاوله لمزية معترف بها قانوناً ، مزاوله معادية للاجتماع ومغايرة له متى ترتب عليها إساءة لمصلحة يلوح انها أعظم من تلك المصاحبة العامة التى قدرها القانون وعمل حسابها عندما خلع على الناس تلك المزية وقال بعدم مساسها »

على أن جنوح الأحكام القضائية إلى التوسع فى فكرة السرف لا ينصب على جميع الحقوق والخدمتها بل يتناول أيضاً العناصر المكونة للسرف .

فالمسئولية المترتبة على السرف المشروط فيه قيام الخطأ تعارض مع الرأى الجديد القائل بالمسئولية دون الخطأ . والمظنون أن الرأىين يكلاان بعضهما ليصلا إلى التوسع فى المسئولية وأظهار الفكرة العامة القائلة بأن الخسارة المترتبة على مزاوله الحق مزاوله تؤدى إلى عمل مناقض للاجتماع لا ينبغى فى أغلب الأحيان أن ترق الضحية إرهاباً تاماً ، لأن مركز الضحية أدمى إلى الاهتمام من مركز من اقترف هذا العمل جرياً وراء تحقيق مصلحة ، أو ارتكبه عن رعونة أو بسوء نية .

- إن ما وقع في فرنسا بخصوص نظرية السرف في الحقوق داخل القانون الخاص
- قد وقع في بلجيكا ، وتم نسبياً في البلاد الأخرى تبعاً لدرجة الصبغة الفردية أو الاجتماعية التي اصطبغ بها التشريع .

حيث يكون القانون مطبوعاً بالطابع الفردي الأناني القوي كما هو الحال في البلاد الانجلو سكسونية يكون العداء لفكرة السرف في حكم المبدأ . ومع ذلك فالتناجد في بعض الأحيان أن لنية الأضرار أثرها في تقدير السرف في المجلة .

أما في البلاد التي طبعت قوانينها بالطابع الاجتماعي فان فكرة السرف في الحق قد ارتقت ونمت ودخلت في القوانين الحديثة لحد متفاوت

فالقانون المدني الألماني يقدر نية الأضرار إذا ظهر أنها جوهرية . إذ المادة (٢٢٦) تنص : « محظور مزاولة أى حق إذا كان القصد من هذه المزاولة إلحاق الضرر بالغير »

أما قانون الاتحاد السويسرى فقد ذهب في تقدير السرف إلى حد أبعد ما وصل اليه القانون الألماني . حيث يكفي السرف الظاهر والاهمال الطائش عند انعدام نية الأضرار . فقد نصت المادة الثانية على أن « لكل فرد أن يتمتع بحقوقه ، وعليه تنفيذ التزاماته وفاق قواعد حسن النية . أما السرف في الحقوق فلا يحميها القانون إذا كان ظاهراً »

ولقد نص قانون السوفيت الذى سن سنة ١٩٢٣ في مادته الأولى . « يحمى القانون الحقوق المدنية ، إلا في الأحوال التي تستخدم فيها هذه الحقوق على تقيض ما أعدت له اجتماعياً واقتصادياً » (راجع ب . نولد B . Nolde — القانون المدني في الجمهورية السوفيتية بمجلة التشريع الصادر سنة ١٩٢٣ ص ٣٣٩) ولكن نظرية السرف لم تظهر في ميدان العلم إلا بعد جهد جهيد تغلبت به على ما وجه إليها من النقد المتتابع . ولقد جاء في هذا النقد أنها نظرية لا تخرج عن كونها خطأ قانونياً . لان عملاً لا يمكن أن يكون قانونياً وغير قانونى في وقت واحد . فالفعل المسمى بتجاوزى أو سرفى Abusif هو بكل بساطة فعل غير قانونى يتوارى خلف مظهر من مظاهر مزاولة الحق .

على أن المتفق عليه هو أن التعبير وإن كان صحيحاً بالدقة إلا أنه منطقي ومؤثر في النفس بصفة خاصة . وفصلاً عن هذا فإن القوة التي كُنت في نظرية السرف قد ذلت جميع الصعاب ، وتعلبت على مختلف ضروب النقد . والحركة الأدبية الخلقية التي جاءت هذه النظرية رمزاً لها قد عمت ، ولما فاضت على جميع ميادين القانون الخاص تقريباً انتقلت إلى القانون العام .

نظرية السرف في القانون العام (١)

لقد طرحت مسألة تحديد جهود السلطات العامة ونشاطها على بساط البحث كما طرح من قبل موضوع تحديد الجهود الفردية ، ولقد رأينا في القانون الفرنسي العام نظرية شغلت مكاناً جعل يتسع يوماً بعد يوم ، وهي نظرية تكاد تحاكي نظرية السرف في الحقوق وإن اختلفت عنها ، ونعني بها نظرية تحظى حدود السلطة (*Excès de pouvoir*) التي كلف لها فضل السبق في القضاء على الأعمال الاستبدادية والادارية المحضة .

إن في وسع كل فرد في فرنسا أن يتوجه إلى مجلس شوري الدولة كي يثبت أن الإدارة قد اندفعت إلى أتمام عمل ما لغرض ما ومتابعة السير فيه دون وجه حق ، ذلك بأن فكرة تجاوز السلطة مفروض فيها بذل جهود مشوبة بعيب مخالفة للقانون رغمًا من أنها في حدود صاحب السلطة ، وبهذه الطريقة نستطيع أن نميز بين تجاوز السلطة (*Excès de pouvoir*) واغتصاب السلطات (*Spoliation d' autorité*) المفروض فيه بذل جهود خارج الميدان الإداري . كأن يقوم رجل الإدارة بالقبض

(١) راجع R . Demogue ج ٤ قرة ٦٦٣ وما بعدها و E Laparre - نظرية

تجاوز الحقوق ونظرية اختلاس السلطة La théorie de l' abus du droit et la

théorie de détournement de pouvoir , Paris 1925 , et Duguit T II

P 574 et suiv , T II P . 463 et suiv ; Jéze , Théorie générale des .

motifs dé terminants , dans la Revue du droit public , 1922 P (42)

et susir

على فرد أو بمصادرة شيء لا اختصاص له به وإنما هو في دائرة اختصاص رجال القضاء دون سواهم .

ان بيان هذا الفارق جليل الشأن من الناحية العملية . إذ لا يترتب على العمل أى أثر في حالة اغتصاب السلطات . ولا يلى مبدئيا غير مسئولية الفاعل الذى يبقى والحالة هذه خاضعا للقضاء الفرنسى العادى .

أما في حالة تجاوز حدود السلطة فان العمل يبقى محتفظا بصفته الادارية ولا مناص من أن يتظلم المعتدى عليه لمجلس شورى الدولة طالبا بطلانه . وهنا تتحرك المسئولية الادارية التى ترفع دعواها أمام المحاكم الادارية للمطالبة بالتضمينات .

فلاصطلاح « تجاوز السلطة » (Excès de Pouvoir) ينطوى على كل انتهاك للمشروعية ويختلط مع اصطلاح السرف فى السلطة (Abus de pouvoir) المستعمل أحيانا . إذ ليس بين الاصطلاحين غير فارق واحد . وهذا الفارق هو أن تجاوز السلطة ينطبق على الاعمال المتعلقة بالقانون ، وأما السرف فى السلطة فينطبق على حالة مادية .

إن تجاوز السلطة ينطوى على مسائل ثلاث . أى أنه يتحقق في فروض ثلاثة .

(أولا) أن يتم الموظف عملا من اختصاص سلطة ادارية أخرى .

(ثانياً) أن يقوم عيب شكلى عندما ينجز العامل عمله دون ملاحظة الصيغ

المقررة قانونا .

(ثالثاً) أن يتغير مجرى السلطة عندما يضع العامل أمامه غرضاً غير الغرض الذى

فرضه القانون عليه عندما خوله السلطة التى يزاولها .

أما اختلاس السلطة (détournement de pouvoir) فهو نوع من تجاوز

السلطة فى القانون العام . ويقرب مما أسمره فى القانون الخاص السرف فى الحق .

(abus de droit) فالفكرتان يسدان حاجة أدبية واحدة ، ويخضعان لجنوح واحد

هو التمتع بالميزات القانونية فى سبيل غرض اجتماعى . فكلتاها يجعلان هدفهما

أعمالا ظاهرها قانونى ولكنها تم بناء على بواعث معينة .

وإذا كان القانون الخاص قد تكلم عن نية الاضرار والرعونة والطيش ووجوب توافرها في الفاعل، فيقابل ذلك في القانون العام شذوذ الغاية، والاهتمام بالاعتبارات الخاصة، والرغبة في ارضاء الشهوات الشخصية.

ومع ذلك فإن فكرة اختلاس السلطة تلوح من ناحية مقياسها ونتائجها أكثر مرونة من فكرة السرف في الحق. فهي لا تشترط توافر سوء النية. وإنما تتطلب الاكتفاء بارادة مخالفة لحسن الادارة. واذن فليس من الضروري للكشف عن العيب أن نبحث عن العوامل النفسية التي دفعت العامل الى اتمام ما عمل بل يكفي أن نقارن الغرض الذي رمى اليه العامل بالغرض الذي أراده القانون من تخويله السلطة.

وأما من ناحية نتائج اختلاس السلطة فإن هذا التغيير يؤدي الى تحريك المسؤولية الخاصة باصلاح الضرر، ورفع الدعوى الموضوعية سعياً الى بطلان العمل. وليس من الضروري لتقرير هذا البطلان اثبات الضرر أو التمسك بحق أسبى اليه، وإنما يكفي وجود مصلحة بما فيها المصلحة الادبية الواسعة.

ولكن أول هذين الفارقين يزول شيئاً فشيئاً كلما اتسع نطاق العمل بنظرية السرف في الحق، وأما الفارق الثاني فقد أعد للبقاء لانه متعلق بخصائص القانون العام، وهي خصائص لا يمكن التغلب عليها فإذا كان السرف في الحق قد دخل على القانون العام الفرنسي عن طريق اختلاس السلطة، فإن سلطان هذه النظرية قد أثر تأثيره في شكل آخر وبطرق أخرى. ففي بلجيكا مثلاً نجد أن اعتبار السرف في الحق قائماً على أغراض مناقضة للاجتماع قد ألهم الفقه في مادة مسؤولية السلطة العامة. فهو يعتبر جهد الحكام ونشاطهم محدودين ولا سيما بالقوانين المنظمة للحقوق المدنية. فإذا هم افتاتوا على حق من هذه الحقوق كان للسلطة القضائية أن تعلن عدم مشروعية عملهم وتعتبره مكوناً خطأ. لان جميع الاعمال لا غرض منها الا تحقيق غايات اجتماعية عن طريق مزاوله جزء من السلطة المستمدة من الامة. (راجع كامبيون *Campion* ققرة ٢٩٥ ص ٢٠٣ وما بعدها).

نظرية السرف والعلاقات الدولية

ان معرفة حدود الرقى الذى ترتب على نظرية السرف فى ميدان القانون الداخلى والوقوف على نتائجها فى هذه الناحية قد حمل الفقهاء على التساؤل عما إذا كان فى الوسع تطبيق هذه النظرية على العلاقات الدولية .
ولقد أدى اختبار هذا الموضوع إلى نتائج ثلاث ، هى أن هذا التطبيق مقبول نظرياً ، وممكن عملياً ، ومتحقق فعلاً .

الاعتبارات النظرية

ان الملاحظات العامة التى وضعت فى رأس هذه الكلمة قد دلت على أن فكرة السرف فى الحق جاءت نتيجة مترتبة على طبيعة القانون الجانحة دائماً إلى التطور ، ولذلك فإن فكرة السرف أصيلة الى حد ما فى كل نظام قانونى يقوم فى أى جماعة انسانية مهما كان رقى هذا النظام أو تدهوره .

ولقد ثبت مما تقدم أن بين القانون الدولى وفروع القانون الاخرى وحدة فى الاصل والمصدر والاساس والمصير ، وان الحريات المعترف بها للدول كالحريات المعترف بها للأفراد ، لا يجوز استعمالها شرعاً الا وفاق ما أعدت له اجتماعياً ، وطبقاً لشئون الوسط الذى نبئت فيه ونمت وادعمت ، ويترتب على ذلك أن ليس فى الوسع مقاومة التوسع فى تطبيق نظرية السرف على العلاقات الدولية بناء على أسباب مبدئية فحسب ، بل إن الواجب يقضى بإباحة تطبيقها واعتبار هذا التطبيق من الضرورات بناء على نفس الاسباب التى دعت إلى تطبيق نظرية السرف فى ميدان القانون الداخلى حيث نجحت نجاحاً حاسماً أصبح فى حكم المفروض . وإذن فتطبيق نظرية السرف على الميدان الدولى مقبول ومعقول فى آن واحد . وبناء على هذا تطبق النظرية أولاً بالمعنى المراد من السرف (L'abus) داخل القانون الخاص . وإذن تكون الدولة مسئولة عن حرية عملها إذا ترتب على هذه الحرية اضرار للجماعة الدولية ، كأن تضحي المصلحة الكبرى للول أخرى على مذبح المصلحة الصغرى من جراء العمل الذى قامت به إحدى الدول .

وتطبق ثانياً بالمعنى المراد من السرف في القانون العام *L'abus en droit public* ولا سيما المعنى المراد من اختلاس السلطة *Détournement de Pouvoir* وإذن تكون هنالكا مسؤولية دولية اذا تمت مزاولة حرية العمل بناء على بواعث كرهية معينة رغم قانونية هذه المزاولة ظاهرياً، أى اذا تم العمل لغرض آخر خلاف ذلك الغرض الذى أباح القانون الدولى التمتع بالحرية من أجله . فالحرية المتحولة للدول يمكن أن تقارنها بالسلطات الممنوحة للموظفين العموميين لاداء الواجب الملقى على عاتقهم ضمانا لقيام المصالح العامة بمهماتها (راجع جيز. Jéze — المبادئ العامة للقانون الاداري — الطبعة الثالثة — باريس سنة ١٩٢٥ ص ٢٥٨) . فحرية الدول كسلطات الموظفين لا يجوز مزاولتها إلا للخير العام ، أى لتحقيق مصلحة خاصة لا تتنافر والمصلحة العامة ولكن هذه المزاولة لا تكون مشروعة ، وانما تكون قائمة على السرف إذا هي خضعت لاغراض مشوبة بالانانية الى حد تقوم معه عقبة لا جدوى منها فى سبيل حريات الدول الاخرى أعضاء الجماعة الدولية .

وما لاشك فيه ان هذا التعليل ينطبق على مزاولة الحريات النظامية — أى المحدودة ومن الجائز بعدئذ أن تساؤل عما اذا كان هذا التعليل يسرى أيضاً على الحريات التى تركها القانون دون تحديد وتنظيم داخل الميدان المحتفظ به *Domaine Réservé* للدول . ولكن الجلى هنا هو جواز الشك فى ذلك ، لان هذا الميدان وليد الانانية المحضة . ولذلك فما ينطبق عليه هو القاعدة القائلة : « ان لصاحب الحرية الغير المحدودة أن يزاولها وفاق مشيئته وهواه دون أن يكثرث على الاطلاق برد فعلها فى الميدان الدولى » .

ولكن من الجائز أن نرى ان هذه الحالة أدعى الى تطبيق نظرية السرف عوضاً عن أن تكون سبباً للكف عن تطبيقها .

فالانانية القومية *L'individualisme national* كالانانية الخاصة . *Individualisme privé* ، انما مناقضة للتاريخ *Anachronisme* فى الجماعة الدولية حيث فكرة الاستقلال قد حلت محل التبعية المتبادلة *Interdépendance* وجنوح القانون الدولى هو جنوح القانون الداخلى بذاته ، انه اخضاع جميع

الاعمال للمشروعية . فما حدث في القانون العام الداخلى حيث قضى تدريجياً على تلك الاعمال الاستبدادية التى انتزعت من اختصاص المراقبة القضائية الموضوعية هو نفسه مايجب أن يحدث فى ميدان العلاقات الدولية حيث الحاجة الى النظام والمشروعية أمس . إذ استبداد أعضاء الجماعة الدولية يمكن أن يحدث للمجموع الدولى نتائج أشد تدميراً وتخريباً مما يحدثه لأعضاء الجماعة القومية داخل هذه الجماعة .

فنظرية السرف كما رأينا فيما تقدم هى أكثر انطباقاً على المزايا التى لم تنظم ، منها على المزايا النظامية ، وإذن كان تطبيقها على النطاق المحتفظ به أسهل منه على النطاق الذى تحددت الحريات بداخله .

ومع ذلك فالقول بأن النطاق المحتفظ به مطلق من أى قيد أو رقابة ، هو قول فيه شئ من المغالاة ، وكل ما يمكن أن يقال فى هذا الصدد هو أن حريات الدول فى هذا الميدان ليست مرتبطة بتسوية معينة . وإذن فلا يترتب على هذا القول أنها حريات ليست معلقة على شرط ، أو ليس لها حدود عامة ، ذلك بأن الدول أعضاء فى الجماعة العامة ، ولذلك فإنها تلتزم بإداء بعض الواجبات ، وإذن من الواجب عليها بناء على صفة كونها عضواً فى الجماعة العامة أن تخضع لمطالب القانون الدولى الذى لا يبيح للدول أن تتمتع بحرياتها الا وفاق الغرض الاجتماعى الذى كان سبباً فى الاعتراف لها بهذه الحريات .

خذ مثلاً الحرية التى اعترف بها للدول فى سبيل قيامها بمبديا وبعيداً عن أى مراقبة بالاعمال الحرية التى تراها ضرورية وواجبة للدفاع عن نفسها . فهذه الحرية قد تحدت فى بعض الحالات ، لأن الدول المحاربة ملزمة بمراعاة بعض قواعد ، فاتفاقية متفاوض الهأى سنة ١٩٠٧ نصت فى مادتها الثالثة على مسؤولية الدول عن الاعمال المغايرة للشرع التى يرتكبها رجالها العاملون فى جيوشها ، وهذا نظرية لها قيمتها حتى خارج نطاق الحرب بمعناها الصحيح . وإذا كان حقاً أن للدولة الحق فى استخدام قواتها داخل بلادها وفاق ما تراه من ضرورات حربية دون أن تتحمل اصلاح الخسائر التى تلحق من جراء أعمالها بالأفراد وإن كانوا أجنبان ، فإنهم مع ذلك تعرض نفسها لمسئولية دولية فى حالة ما يتضح السرف فى تقدير حريتها العملية فى هذه الناحية .

لقد جعل الفقه الدولي يناضل في حلبة القانون الدولي القديم نضال اليأس في سبيل التوفيق بين الضرورات الحيوية العصرية والقواعد العتيقة المهلهلة التي لم يستطع الخلاص منها ، ولذلك فإنه لم يعن عناية كافية بما لنظرية السرف في الحياة من أثر في مناحي العلاقات الدولية ، ولم يفكر بوجه عام في دراسة النظام القانوني لهذه العلاقات من الوجهة التي درسها المسيو « بوليتيس » فيما تقدم من خلاصته .

على أن هناك استثناءات للقاعدة . فقد جدت عقائد خاصة بمصادر القانون الدولي وأسسها ، وبدأت فكرة قيام قانون تحدده أغراض اجتماعية تثبت في الادمغة بعد أن سلم بها العقل ، إذ جرت مباحث على اتصال مباشر بهذا الموضوع ومنظر الصراع القائم بين الحريات التي لم تنظم جعل يدهش الفضول العلمي بما تخلف عن التطاحن من الاخطار على النظام الدولي . ويحمل بعض الفقهاء على تمحيص الموقف لايجاد حل معقول لمشاكل كهذه . ولقد اقترح هؤلاء الفقهاء تقدير هذه الحريات بالقياس الى بعضها ، على أن تكون الاولوية للحرية التي يترتب عليها أهم مصلحة من ناحية الوظيفة والواجب . ، وهذا ما أسموه قانون أقل جهد ، وهو قانون يضفي الافضلية على أقوى المصالح العامة المشتبكة في المشكلة

« راجع فيلشلفد - Volkerrechtspolitikalischen Wissenschaft ,

Berlin 1922 , (fascicule 4 des Volkerrechtliche Monographien de Schuking) Strupp et Webberg

الحقوق السياسية للشعوب » وبيليه Pillel ص ٢٤٢ و ٢٤٤ وبيللا Pella فقرة ٩١ ص ١٤٦ فقرة ١٣٠ ص ١٩١-١٩٢ و فقرة ١٣٩ ص ٢٠٠-٢٠١ فنيويك C. G. Fenwick المسائل المنزلية الدولية بصحيفة القانون الدولي الامريكية سنة ١٩٢٥ ص ١٤٧)

ان هذه الوسيلة هي في الواقع وسيلة مصطنعة ، اذا اقتصر موضوعها على مقارنة المصالح الخاصة المشتبكة ، دون أن يكون هناك مقياس موضوعي لتقدير أهمية كل مصلحة ولكن الفكرة التي استلهمتها هذه الوسيلة هي فكرة عادلة ، واذن تكون الوسيلة علمية اذا أدى مدلولها الى وجوب قيام المقارنة بين الحريات على أساس غير

قاعدة المصالح الخاصة بالبحث، أى على قاعدة أهمية كل مصلحة خاصة إلى المصلحة العامة للجماة، وهذه هى المصلحة التى لها وحدها صفة الترجيح بين دولة وأخرى إذا كانت نظرية من نظريات الدول المشتبكة فى النضال لها الأهمية الكبرى.

ان هذا الرأى يؤدى مباشرة إلى فكرة السرف بالمعنى المراد منها فى القانون الخاص، على النحو الذى شرحناه فيما تقدم، واذن يكون هناك سرف، وبناء عليه مسئولية، إذا أسى إلى المصلحة العامة عن طريق تضحية مصلحة خاصة كبرى لا تقاد مصلحة خاصة أخرى ضعيفة. واليك المثل الآتى :

دولة لها أراض واسعة وعدد سكانها ضئيل، تعتمد على حريتها لتقلل حدودها فى وجه المهاجرين إليها. ودولة أخرى صغيرة المساحة كثيرة السكان تستند على حريتها لتوسيع أراضيها. فإذا احترمت أحدهما حرية الأخرى أدى هذا الاحترام إلى الاتحار، لذلك وجب التوفيق بينهما، ومن الواجب أن يكون هذا التوفيق على قاعدة قياس كل من المصلحتين الخاصتين إلى المصلحة العامة للجماة الدولية، مع بيان النسبة التى يجب أن تنزل كل دولة منهما وفاقها عن شطر من مصلحتها وإظهار الحد الذى يجب أن تقف عنده كل مصلحة من المصالح الخاصة أمام الأخرى. فالدولة التى تريد أن تقاوم الهجرة وترفضها تجرى وراء مصلحة عامة هى استبقاء خاصياتها القومية التى تهدد بالفساد وبالزوال إذا احتك بها عناصر أجنبية. ولكنها تسرف فى حريتها إذا زعمت لنفسها الحق فى إقامة سد منيع دون الهجرة، حيث لا يجوز التمتع بالحرية لتضييق دائرة الهجرة إلا « فى الحدود القاسية للضرورات الاجتماعية والسياسية » كما هى صيغة مجمع القانون الدولى التى ذكرناها فيما تقدم

وكذلك البلد الذى يسعى إلى إيجاد « مهاجر » فى الخارج لتصرف عدد سكانه الزائد عن حاجته يسرف بدوره فى حريته إذا هو أراد أن يكون سكانه جميعا فى بلد واحد آخر، لا يطبق احتمالهم، لما لهم من خطر على بقائه.

ولقد بحث الموضوع من ناحية أخرى بسبب المشاكل الصينية، فقيل إن هذا البلد قد جاوز حدود حقه عندما أراد أن يغلq البلاد أمام المتاجر الدولية. غير أن

الدول كذلك قد تجاوزت من جهة أخرى حدود حقها عندما استخدمت القوة في اكره الصين على فتح أبوابها . وبهذه المناسبة طرخوا على بساط البحث الموضوع الخاص بما إذا كان لبلد ، الحق في أن يحتفظ لنفسه بثروات طبيعية ضخمة ولا يريد استغلالها أولاً يستطيعه أو لا يعرف كيف يستغلها . ولحل هذا الموضوع قد بحثوا بهذه المناسبة في ماهية مصلحة الجماعة الدولية ، فقالوا إن في الوجود ثروات طبيعية للجميع حق الانتفاع بها ، واستنتجوا من هذا الانتفاع العام أنه إذا كانت هذه هي الحقيقة الاجتماعية فيجب أن تكون هذه الحقيقة الاجتماعية هي الحقيقة القانونية بحيث لا يجوز أن تقوم حقيقة اجتماعية دون أن تكون بذاتها حقيقة قانونية ما دام القانون مستمداً من الاجتماع بل هو صورته . (راجع لا براديل ص ٣٢٩ و ٣٣٥)

ولقد استدعت نظرية السرف لفت الأنظار في بعض الأحيان عند بحث تنازع القوانين لحاجات العلاقات الدولية كالضرورات المترتبة على حسن النوق تريد أن يكون الحق المكتسب في بلد وفاق القوانين السارية فيه ، محترماً في البلاد الأخرى دون أن تؤدي القوانين المحلية إلى الافتئات عليه ، اللهم الا في حالات النظام العام . ففي الخلاف الذي يقوم بين القانون المحلي ، والقانون الذي بموجبه اكتسب الحق ، يكون القانون الأخير هو المتفوق . أما القانون المحلي فيجب استبعاده . ولقد قال (Dicey) « دايسي » وهو يبحث في تعليل هذا الاستبعاد الذي يلوح أنه متناقض وحق كل بلد في أن تشريع في حرية مطلقة من كل قيد (إن هذه القوانين المحلية لا يمكن الاعتداد بها لان الشارع قد تجاوز في وضعها حدود سلطانه) .

(راجع دايسي - في تنازع القوانين) (Conflict of Laws) الطبعة الثالثة لندرا سنة ١٩٢٢ ص ٢٨) وهذه هي فكرة السرف في الحق بمعناها في القانون العام . فالشارع قد استخدم سلطته ولكن لغرض خارج عن ذلك الذي فرضه له القانون الدولي عندما خوله حق التشريع . فتغيير الغرض من التشريع قد ارتكب الشارع تجاوز السلطة . وكذلك نجد في القانون الدولي الخاص أن نظرية التدليس La fraude à la loi تستلهم فكرة السرف في الحق (راجع أرمنجون (Arminjon) في صحيفة القانون

الدولى الخاص سنة ١٩٢١ ص ٦٣ - وكبيون (Campion) فقرة ٢٩٦ - ٢٩٧ وما بعدها) فالعقود القانونية التى تعقد فى بلد بناء على نصوص القانون المحلى صحيحة مبدئيا فى كل مكان ، ولكن من المسلم عادة : انه اذا استخدم هذا القانون بطريق التدليس بدل قانون آخر يكون الفاعل قد ارتكب سرفا موجبا لعيب العقد أو موجبا للاعتراض على تطبيق القانون الذى استعمل تدليسا . ولذلك فان التجنس بمنسبة أجنبية فى بلد للخلاص من قانون الجنسية الاصلية القومية معتبر فى البلد الاصلى باطلا ولا أثر له لان « التجنس يجب أن يكون قوامه حقا مشروعا لا السرف فى حق » راجع محكمة استئناف باريس ٣٠ يونيو سنة ١٨٧٧ . دالوز سنة ١٨٧٨ ص ٦)

وهناك أكثر من هذا ، فان فكرة السرف باعتبارها قاعدة قانونية صحيحة سواء بالنسبة للعلاقات الدولية أم العلاقات الداخلية قد ذكرت بصراحة وسميت بجلاء فى لجنة الفقهاء (Cmité des Juristes) التى نيط بها سنة ١٩٢٠ وضع مشروع الدستور المحكمة الدائمة للعدل الدولى

فبعد أن بحثت اللجنة بحثا ناضجا فى تعريف مبادئ القانون الدولى المسلم بها عادة والتى يضافها الى القواعد المترتبة على الاتفاقات الدولية والعادات والعرف يتألف منها ما يجب أن يسترشد به القضاء العالى قد وصلت الى نتيجة هى ان الغرض ايجاد مبادئ مشتقة من العادات والقانون الطبيعى يمكن تطبيقها على القانون الدولى بعد أن اتبعت بوجه عام فى القانون الداخلى . ومن الامثلة التى ذكرت الى جانب مبدأ قوة الشيء المحكوم به مبدأ منع السرف فى الحق . (راجع محاضر اللجنة سنة ١٩٢٠ ص ٣١٤ - ١٥ - ١٦ و ٣٣٥ . وراجع كوستر (Kosters) س ص ٢١٥)

امكان تطبيق نظرية السرف عمليا

إذا كان تطبيق نظرية السرف مقبولا نظريا بالنسبة للعلاقات الدولية فانه ممكن عمليا أيضا .

ان هذا التطبيق العملى ممكن أولا عن طريق المفاوضات الدبلوماسية ، فاذا استخدمت دولة حريتها التى لم تسو بعد ، وأدى هذا الاستخدام الى الافتقار على حرية تماثلها لدولة

أخرى ، فلا يجوز المناقشة بينهما ، ما دامت احدهما تدفع ، تبريرا لخطئها أو تدعيا لظلامتها ، بان لها حرية لا رقابة للغير عليها . فاذا بدأت في هذا الميدان مناقشة على هذه القاعدة فلا مناص من أن تكون النتيجة مؤدية الى استمرار اقتتال الحريتين بعد أن تنقطع المناقشة بلا جدوى .

أما نظرية السرف في الحق فانها تدعو الى استمرار المناقشة ، وإلى احتمال اطالها . فالدولة التي افشأت الاخرى على حريتها بحجة إن لها حرية مطلقة في ميدان العمل يمكنها أن تقول لهذه الدولة انها لا تنازع في حريتها المطلقة وليكنها قد أضرت بها ضرراً بليغاً لا مبرر له ويدعو الى التعويض عنه ، لان استعمال الحرية كان على وجه مناقض للاجتماع ، وبهذه الطريقة التي أصبحت بها المناقشة موضوعية يمكن الوصول الى اتفاق حيي .

ويمكن تسهيل هذا الاتفاق إذا كان بين الدولتين صاحبتى المصلحة معاهدة ، مهما كان ملحوظا فيها أنه وجوه هذا الخلاف . إذ اتفاق كهذا يؤثر في المفاوضة حيث يستعيز عن الصفة المنزلية (Domestèque) للموضوع بالصفة الدولية .

ومن الجائز أن نضمن عن طريق التحكيم . التطبيق العملي لنظرية السرف فنستطيع بهذه الوسيلة على الخصوص أن نصل إلى الغرض من هذه النظرية الا وهو اخضاع جميع الحقوق القانونية لمراقبة موضوعية .

وإذا نحن عملنا بنظرية ميثاق عصبة الامم وبروتوكول جنيف أو بالمعاهدات التي تخرج من التحكيم المسائل التي جعلها القانون الدولي من الاختصاص المطلق للدول ، كانت مهمة المحكم محدودة ومن الواجب وقف عمله بعد أن يتضح له أن الموضوع يدخل في هذا النطاق ، ولكن الامر يكون على قبيض هذا إذا نحن طبقنا نظرية السرف ، فاذا استعضنا عن الدفع بعدم الاختصاص المستخلص من النطاق المحتفظ به بدفع آخر مستخلص من فكرة السرف في الحقوق ، امكن أن يصل الخلاف من المرتبة المنزلية الى الميدان الدولي ، وامكن نظره موضوعا . وكذلك يكون الحال فيما يتعلق بالتحكيم الاجبارى الذى لا تحفظ فيه .

ان النطاق المحفظ به يعرقل الآن عمل العدالة بالنسبة لفحص الموضوع ، لأن القاضى الذى قبل أن يقدر على ضوء القانون الدولى استعمال الحرية التى لم تسو فرضا يكون مكرها على الاعتراف ، فى حالة اعدام القاعدة ، بان استعمال هذه الحرية كان قانونيا ، ويرفض إذن الحكم بالتعويض للدولة التى أسىء اليها .

أما تطبيق نظرية السرف فانه يزيل العائق ويبيح للقاضى ان يبحث عميقا ليرى هل يحتفى وراء ظاهر القانونية مخالفة قانونية تقضى الى مسئولية دولية .

وإذن يجب التعويل على نظرية السرف باعتبارها قاعدة منطبقة تمام الانطباق على الرأى العصرى الذى ساد القانون الدولى وجاز لنا أن نطبقها عمليا . ويبقى أمامنا الآن أن نبين أن هذه القاعدة قانونية يسلم بها الضمير القضائى للشعوب ويكرسها التطبيق الدولى .

بحث الوقائع

من الممكن ان نشك فى وجود تطبيق دولى خاص بفكرة السرف ، لان قولة الحق — الا ما استثنى نادرا — هى ان هذا الاصطلاح لم يستعمل فى الوثائق الدبلوماسية ولا فى قرارات المحكمين ، (وان وجدناه فى حكم حديث لا يزال سرا من الاسرار حيث قبل المحكم انه إذا كان تقرير الاعمال الحربية قتل مبدئيا من نطاق الرقابة الدولية فان الامر غير ذلك فى حالة السرف الظاهر فى هذه الحرية) . ولكن اذا كان هذا الاصطلاح لم يستعمل ، فان الامر غير ذلك بالنسبة لفكرته .

ومن الممكن ان تثبت ان الدول قد طبقت نظرية السرف فى الحق دون أن تشك فيها كما يقول المتشاعرون الشعر دون ان يعرفوه .

فالتطبيق الدولى يدل حقيقة على استعمال الدول حرياتها الغير المحدودة فى احوال كثيرة اعتبرت فيها الدول مسئولة لان هذا الاستعمال قد اعتبر بلا مبرر وزائد عن الحد ومتجاوز الحق . . واليك بعض امثلة :

١- غلق الموانئ استثنائياً

ان حرية المواصلات البحرية قاعدة قانونية دولية مسلم بها منذ زمن طويل ، ولقد ضمنتها العادات وايدتها المعاهدات وحددتها في اغلب الاحيان .

ولكن مهما كان التوسع فيها فان لها استثناءات ترجع الى ضرورة التوفيق بين مصلحة التجارة الدولية . ومصلحة الدفاع عن الدول والمحافظة على حياتها .

واهم هذه الاستثناءات له صلة بالحرب ، وهو يتحقق بتطبيق الحصر البحري . فله حارب الحق في ان يحظر على المحايد الاتصال بموانئ عدوه ، بوضعها تحت الحصر الفعلي ، فهذه الحرية العملية معترف بها ومحترمة ، والحصر معتبر عملية مشروعة ومتضمن جزاءات خطيرة توقع على البواخر التي تحاول خرق الحصر ، اذ من الممكن الاستيلاء عليها ومصادرتها .

وغلق الموانئ المترتب على الحصر البحري هو عادة من أعمال دولة أجنبية ، ولكن من الممكن أيضاً أن يكون بفعل الدولة التابع لها الثغر عند ما يحتمل العدو ، وفي هذه الحالة تكون الدولة بالنسبة لهذا الثغر دولة أجنبية مؤقتاً ، ويكون في مقدورها حصره على انه أرض العدو .

ومثل هذه الحالة تقع في حرب أهلية ، ففي وسع الحكومة الشرعية ان تضرب الحصر على موانئ يحتلها العصاة ، وبما أن هؤلاء العصاة يعترف بهم كمحاربين فيكون لهم الحق في حصر الثغور الباقية بين يد الحكومة .

وطالما كان العصيان لم يأخذ صبغة دولية بالاعتراف به، ويبقى مجرد نضال داخلي ففي وسع الحكومة المشروعة ان تغلق كل ثغور البلد أو بعضها على سبيل الاحتياط البوليسي ، دون أن تضرب حولها حصاراً بمعنى الكلمة .

وهذا استثناء قريب الشبه من الاستثناء الاول ، ولكنه يختلف عنه .

وفي جميع هذه الاحوال يكون للسلطة المحول لها غلق الميناء الحق من هذه الناحية في التمتع بالحرية التي تراها ، دون ان تعرض للمسئولية الدولية اللهم إلا اذا

جاء استخدام هذه الخبرة على وجه سيء شديد متجاوز الحد .
فاذا استوجب أمر الغلق أن تتحمل التجارة الدولية صدمة توقف المواصلات ،
فمن الضروري أن لا يلحق بها ضرر اذا كان في وسع التسبب في توقف المواصلات
تلافى هذا الضرر ، ولذلك وجب الاخطار في الوقت المناسب حتى لا تزعج التجارة
بنفسها في سياحات لا نتيجة لها . لانه لو سار مركب في اتجاه الى الميناء المغلق دون
ان يتصل بها علم بالغلق فانها تمنع من دخول الثغر وتكون بذلك قد قامت بسياحة
من غير جدوى ، وتتحمل خسائر يجب على المتسبب في الغلق ان يتحمل مسؤوليتها .
ان تطبيق نظرية السرف في الحق قد عمل بها اذن قبل زمن بعيد في التطبيق
الدولى وقد عمل بها لدرجة أصبحت معها قاعدة فنية يلجأ اليها في حالة الحصر بخاصة
ولقد كانت حرية حصر موانئ العدو موضع تسوية دولية . ومزاولتها صارت معللة
على شرطين وهما دقة الحصر وتبليغه .

وهذا التبليغ يكون عادة بالطرق الدبلوماسية ويرجع سببه الى وقف العمل بنظرية
السرف في الحقوق ، وجعل مسؤولية الدولة التي قامت بالحصر البحري بعيدة عن
المنال مادام قد بلغ الحصر للتجارة الدولية .

ولكن في أحوال الحصر الاخرى التي لم تحدد فيها الحرية على هذا الوجه
استمرت نظرية السرف في الحق تحمي التجارة الدولية الحسنة النية .

ويوجد امثلة على ذلك في تطبيق التحكيم ومن الممكن ان نذكر مثلين معروفين
احدهما الخاص بحكم ملك بروسيا في قضية بورتانديك Portendick وحكم رئيس
جمهورية شيل في قضية غلق ثغر بيونس ايرس

قضية بورتانديك

كانت فرنسا سنة ١٨٣٤ - سنة ١٨٣٥ في حرب مع قبيلة اهلية كانت تحتل
فعلا خليج بورتانديك التابع لمستعمرة السنيجال الفرنسيه . واذا كانت حرية التجارة
في ذلك العهد لم تكن قاعدة عامة في القانون الدولي . فان الحق الذي ترتب لفرنسا
على المعاهدات قد اعترف به في هذه الناحية لانجلترا التي كان تجارها يعرفون الاعمال

الفرنسية الحربية بما يقدمون للاهالى من اسلحة وذخائر اعتمادا على الحرية التجارية .
ولما كانت الحكومة الفرنسية قد اكرهت على الدفاع عن نفسها فقد شرعت في
فبراير سنة ١٨٣٥ في علق ساحل بورتانديك وسمته دواليك « حصرا » أو
« اجراءات » بوليسية محلية فرضتها الضرورات (الحرية) ولما كانت بعض البواخر
الانجليزية قد أقفلت من أوروبا دون أن يتصل بها خبر هذه الاجراءات فقد استحال
عليها أن تستمر الى نهاية السياحة . فطلب أصحابها تعويضا عن الضرر ولكن الحكومة
الفرنسية رفضته . وتتابعت المفاوضات الدبلوماسية سنين طويلة دون أن تصل الى
اتفاق حبي . واختلف الحكومتان في تقدير قانونية الاجراء . وقد انتهى بهما
الامر الى الاتفاق على أن يدعو هذا الموضوع المبدئي جانبا وأن يطلبوا من ملك بروسيا
أن يكون حكما يحص ما اذا كان الضرر الذى لحق البواخر الانجليزية لحقها بلاسبب
أم أن فرنسا مسئولة عن التعويض عنه « انصافا » ؟

ان فرض قانونية الاجراء على اعتباره حصرا أو اجراء ابوليسيا تطلبته الضرورات
قد أثار مسألتين . مسألة سريانه على الماضي . ومسألة اذاعته .

أما المسألة الاولى فالتحصرت في معرفة ما اذا كان للسلطة الفرنسية الحق في منع
البواخر الانجليزية الراسية في خليج بورتانديك أثناء ضرب الحصار من أن
تأخذ شحنتها وهى خارجة . ولقد كان منطوق حكم ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٤٣ بالنفى
ثم اعترف بعدئذ بمسئولية فرنسا .

وأما المسألة الثانية فلها اتصال بالنشر . لان التبليغ الدبلوماسى كان قد أصبح
شرطا ضروريا على الاقل لتطبيق الحصر ان لم يكن لصحته . ومن الممكن أن نتساءل
أيضا عما اذا كان شرطا لكل تعليق مؤقت للتجارة الدولية بناء على عمل داخلى
تدعو اليه ظروف استثنائية . وبما أن التطبيق في ذلك الحين لم يعرف خارج الحصر
أى اجراء لوقف العلاقات التجارية يكون خاضعا للنشر ، فان الحكومة الفرنسية التى
شعرت بضرورة جعل الاجراء الذى أمرت به علميا قد دهنته بدهان الحصر البحرى
لأنها وجدت فيه العنصر الذى تبحث عنه وهو عنصر النشر . ولكنهما لم تبلغ الحصر

الا للسلطات الاستعمارية الانجليزية في افريقيا ، دون أن تبلغ ذلك للحكومة البريطانية،
فالموضوع الذى كان على المحكم حله هو هل هذا السهو يجعل فرنسا مسؤولة قبل
البواخر الانجليزية المسافرة الى بورتانديك وهى تجهل أمر الحصار أم لا ؟ فكان
رد المحكم بالإيجاب لان عدم التبليغ الدبلوماسى قد عرض التجارة البريطانية لخسائر .
كان فى الامكان تلافيها عن طريق التبليغ السياسى الذى يندرها فى الوقت المناسب
بان سياستها لا طائل من ورأسها اذا هى شرعت فيها .

ولكن المحكم قد قبل فى الوقت نفسه انه اذا كان عدم التبليغ الدبلوماسى يجعل
من المفروض وجود قرينة لمصلحة الاجانب بمعنى جهل الحصر أو الغلق فان فى الوسع
هدم هذه القرينة بالدليل العكسى ، فنسقط لزاما اذا ثبت له أمر الغلق قد وصل الى علم
أصحاب المصلحة بطرق أخرى .

ويترتب على ذلك أن غلق الثغر بصفة استثنائية فى وجه التجارة الدولية مشروع
ولسكنه يتطلب مبدئيا مسؤولية فاعله اذا لم يكن قد أحيط بالنشر الضرورى لتلافي
الخسائر التى تلحق بالاجانب ، اذ فى هذه الحالة يكون حق الغلق قد تجاوز الحد
المباح وانقلب الى سرف .

وهذا هو سحب القاعدة التى وضعها القانون لحالة الحصر على الاحوال
الآخرى للغلق .

فى نهاية القرن التاسع عشر اتضحت القاعدة اتضاحا كافيا بفضل فكرة السرف
حتى رأينا مجمع القانون الدولى يبيح لنفسه بان يصبغ هذه القاعدة بالصيغة العامة عند
ما تكلم فى لائحته لسنة ١٩٠٠ عن مسؤولية الدول قائلا فى المادة الاولى ان هناك
مسؤولية : « عند ما ينطوى العمل الذى أساء للاجانب على غلق ميناء دون تبليغ
سابق فى وقت مناسب » (راجع تقرير المجمع جزء ١٨ ص ٢٥٤)

قضية غلق ثغر بيونس ايرس

كانت حكومة الارجنتين خلال حربها مع جمهورية الاوراجوى سنة ١٨٤٥
قد حصرت مونتيفيديو . ولما كانت لم تستطع أن تجعله حصارا تاما متجنا يحمل التجارة

الاوروبية على احترامها قد سعت في ان تكره هذه التجارة على احترامه بطريقة غير مباشرة بغلق ثغر (بيونس ايرس) أمام البواخر التي تتصل بمونتيفيديو . وفي ١٣ فبراير سنة ١٨٤٥ أصدرت مرسوما بهذا المعنى يسرى مفعوله دون أى اعلان آخر ابتداء من أول مارس سنة ١٨٤٥ . وعبثا حاول ممثل إنجلترا هناك أن يقنع الحكومة الارجنطينية بالمضار الخطيرة التي تترتب على تنفيذ هذا الاجراء بدقة . ولقد كانت البواخر الانجليزية تمخر عباب الاوقيانوس في ذلك الحين مشحونة ببضائع برسم مونتيفيديو . ولكن منع هذه المراكب من الوصول الى الثغر الاخر بعد الوصول الى الثغر الثاني دون سبق اعلانها كان يسبب لها خسائر لا مبرر لها ، حتى لقد كان من الانصاف منحها مهلة كافية قبل السفر لاتقاء مفاجآت أثناء الطريق . غير أن حكمة الارجنطينين رفضت متمسكة بانها تعتمد على حقها المطلق .

وقد حصل بالفعل أن ستبواخر انجليزية وصلت الى مونتيفيديو في مارس سنة ١٨٤٥ وامام بيونس ايرس في أغسطس ، فرفض السماح لها بالبقاء مراسيها ، ولقد كان كل ذلك قبل نشر الدكرينو او بعده ، ولكن أمر غلق ميناء بيونس ايرس لم يتصل على كل حال بهذه البواخر عند غلقها فتسبب عن ذلك خسائر فادحة .

ولما تمكنت الحكومة البريطانية من أن تطالب بتعويض اقدمت على المطالبة ولكن اللجنة المختلطة التي تألفت لفحص مطالب الرعايا البريطانيين الخاصة بالخسائر التي لحقت بهم من جراء دكرينو سنة ١٨٤٥ لم تصل الى تسوية . فاتفق الحكومتان على طرح الخلاف على محكم في سنة ١٨٤٦ واختار تارئيس جمهورية شيلي جوزيه جواكين بيريز .

كان أهم موضوع أثير أمام هذا المحكم هو مسؤولية الاتحاد الفضى بسبب غلق ميناء بيونس ايرس .

لم يقم نزاع فيما يتعلق بمشروعية الاجراء ، ولذلك فان النزاع الوحيد قد تناول نقطة هامة هي هل كان للحكومة الارجنطينية الحق في أن تكون بعزلة عن العالم ؟ واذا كان لها ذلك فهل يكون في مقدورها أن تقرر هذا الامر دون اخطار سابق ؟ واذا كانت لم تمنح مهلة كافية لوصول هذا الاخطار الى التجارة الدولية حتى

تفادى الخسائر التي تترتب على سياحات غير منتجة فهل تكون مسئولة أمام هذ التجارة الدولية عن اصلاح الخسائر ؟

ان النظرية البريطانية كانت واضحة ، وهي أن غلق الميناء كان مشروعاً ومن الواجب فرضه على جميع المراكب حتى تلك التي لم يتصل بها بأكبر هذا الغلق في الميعاد . ولكن اذا كان ليس في مقدور أحد أن يدفع بحسن نيته للخلاص من نتائج هذا العمل ، فان من فوجئوا باجراء ليس في مقدورهم توقعه الحق في أن يتظلموا من الخسائر التي لحقت بهم من جراء سياحة غير مجدية . ان الخسائر لم يكن لها مبرر لان العلاقات الدولية قائمة على الثقة المتبادلة . وليس لاحد أن يفسد هذه العلاقات بمفاجأة . واذا كان افساد هذه العلاقات مشروعاً بمعنى أنه يكون مفروضاً فان الفاعل يكون مسئولاً ويجب أن يصلح ما افسده .

ولقد اعترضت حكومة الارجنتين على ذلك بقولها :

ان وقف التجارة المترتب على حصر لا يمكن أن يكون معلقاً على شرط التبليغ السابق . واذا كانت تعطى مهلة في بعض الاحيان فليس ذلك لتأجيل مفعول الحصر وانما لتأجيل توقيع الجزاءات على التحالف ، بمعنى أن البواخر التي تحاول خلال المهلة أن تجتاز الحصر تجتازه ولكن لا يقبض عليها . فعدم التبليغ السياسي يحول دون مسئولية البواخر التي تحاول الدخول في الميناء المحصور ولكن لا يبيح لها أن تتظلم ضد الدول التي ضربت الحصار لعدم منحها مهلة قبل غلق الموانئ المحاصرة واذا كان الامر كذلك فيما يتعلق بالحصر فن باب أولى أن يكون الامر هكذا في حالة غلق الموانئ القومية لان الغرض في الفرض الاول هو اجراء حربي في أرض العدو وأما في الثاني فالغرض اجراء عمل من أعمال السيادة في الارض القومية .

وبعد أن استشار الحكم مستشاريه والمحكمة العليا في شيلي ، انحاز الى رأى الحكومة الفضية بقراره الصادر في أول أغسطس سنة ١٨٧٠ . ولقد رفض النظرية البريطانية لان البلد الذي يقلل ثغوره هو وحده القاضي الذي يفضل فيما اذا كانت الظروف تسمح بقبول التجارة الاجنبية أم لا . والخسائر الناجمة من جهل وقوع

العلق لا يمكن استناد سببها إلى فاعله . لان « الفقه القضائي العام يرى أن من يستخدم حقه لا يسىء إلى أحد »

ولكن حجة المحكم قد خلطت بين الاثر المدني والاثـر الجنائي للعلق . وإذا كان حقاً أن التبليـغ السابق ليس شرطاً لصحة الحصر فإن من الواجب أن نعلم بعد ذلك إذا كان هذا التبليـغ شرطاً أساسياً للمسئولية من الناحية المدنية أم لا .

ان المحكم قد جهل سابقه بورتانديك التي كان قد مضى عليها ٢٧ سنة يوم جلس للحكم . والادهى من ذلك أنه جهل ايضاً القاعدة المتبعة في ذلك الحين وهي أن عدم التبليـغ عن الحصر يجعل الفاعل مسئولاً . وإذا كان هذا هو الشأن في حالة الحصر فمن باب أولى أن يكون في حالة غلق الموانئ القومية ، لان الفاعل في الفرضين تجاوز حقه تجاوزاً صريحاً واضحاً بالحاق الاذى بالتجارة الحسنة النية .

فاذا كان من الواجب اجراء العلق فوراً فليتيم ، ولكن بمعنى أنه ينفذ فوراً . أما إذا كانت هناك مفاجأة فلا مناص من أن يكون الفاعل ملزماً بتعويض الضحايا عن الخسائر التي لحقتهم بلا مبرر ، وما يهم من ناحية ائقاذ الدولة هو أن تستطيع اتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على كيـانها وليس أن تكون غير مسئولة مالياً .

ب- الابعاد L' expulsion

يعترف القانون الدولي للدول بحقها في ابعاد الاجانب من بلادها ، ومن المسلم به أن هذه الحرية هي من الحريات التي لم تنظم ، ولذلك فإن مزاوتها لا حد لها ولا رقابة عليها ، فهي اذن خاضعة لسلطة المشيئة تراوها الدول كما تهوى . وهي وحدها صاحبة الحق في تقدير أسباب الابعاد ، وتحديد اجراءاته دون أن تراجع أحداً في ذلك ، أو تؤدي لاحد حساباته ، وإذا كان الابعاد في بعض الدول خاضعاً للأتمتة بها بعض الضمانات للاجانب ، فانه لا يخرج في البلاد الاخرى عن مجرد اجراء اداري يمكن أن ينفذ فجأة في الاجنبي دون أن يعلم المستبعد سببه أو يستطيع أن يدلي بمعلومات تبديد الريب والشكوك التي محوم حوله

فجميع الحكومات ، ومعهم أغلب الشراح ، يرون أن إقامة الاجنبي هي حالة

يمكن وضع حد لها وانهاؤها في أى وقت دون شرط ، وأن الأجنبي لا حق له بالتقيد أن يطيل اقامته ، وليس لحكومته أن تطالب له بأى طلب (راجع Storeck dans le Handbuch de Holtzen dorff, t. 2 p 644. Cf . Von Ullmann notes doctrinale dans le Recueil des arbitrages internationaux t 2 p 342 ولكن التوفيق بين هذه النظرية الشديدة وشروط الحياة الدولية يدعو إلى الدهشة ، لأنه اذا كانت اقامة الاجنبي حالة واقعية فانها لا ترجع الى مجرد المصادفة بل هي تأتي نتيجة مترتبة على حرية التجارة والمواصلات ، وفصلاً عن هذا فانها عادية بصفة استثنائية ، ولذلك فهي مصدر مصالح متعددة . فمن العجب العجائب إذن أن يباح لاجنبي أن يدخل بلداً ، ويقيم فيه ويعمل ، وينشئ له مركزاً ولا تكون له أى ضمانة ضد اجراء الابعاد التعسفى الذى يمكن أن يحق به الدمار أو الخراب ومن جهة أخرى فان التطبيق يكذب بلاقطاع نظرية الابعاد القائمة على الحرية الغير المحدودة والتي لا رقابة عليها ، ويدل على أنه قد يحدث أحياناً ظالامات وايضاحات ومنح تعويضات ، وفي المعاهدات التجارية ومعاهدات الاقامة نصوص خاصة بتحديد حرية الابعاد جزأفاً في حالة الحرب .

لجميع هذه الوقائع مضافة الى الاعتبارات العامة المشار اليها آفاً قد أثرت في جزء من الفقه الدولى قبل تقيد حرية الابعاد المطلقة ، وقبل أن يكون لها حدود اذا لم ترعها الدولة ادت الى حماية الاجانب الذين اسىء اليهم حماية دبلوماسية من جانب حكوماتهم ، وادت الى المسئولية الدولية للدولة التي ابدت الاجانب ولكن هذه الحدود لم يضمنها الفقهاء في دقة . (راجع فون بار Von Bar في صحيفة القانون الدولى

الخاص سنة ١٨٨٦ ص ١٣ و F.de Martitz., Le Journal de d . int privé internationale Rechtshilf in Strafsach.entl, p . 18 et suiv وما بعدها من كتابة : ومارتينز جزء اول ص ١٨ وويللا Pella قرة ٤٠)

ولقد قيل في بعض الاحيان ان مجرد الاقامة هي بالنسبة للاجانب منشأ الحقوق المكتسبة التي يجب على الدولة احترامها ، وهذا ما يوضح لنا قيام قوانين في بعض البلاد منظمة لاجراء الابعاد ومبينة للفارق الذى اشير اليه في كل مكان بخصوص

طوائف الاجانب تبعاً لكونهم مقيمين لهو مجرد سياح (راجع جريفاز Grivaz في مجلة القانون الدولي العام سنة ١٨٩٩ ص ٥٢ وما بعدها)

ولكن هذا الرأي لا يزال في حاجة إلى الايضاح بما انه لا يبين طبيعة التعهد الذى يلقى على عاتق الدولة تحديد حريتها فى الابعاد ، ولا يظهر مدى حدوده . أما أحكام المحكمين فانها على تقيض ذلك قد اقلت شعاعاً من النور على قاعدة الابعاد . فالالتجاء إلى التحكيم فى هذه المادة يدل وحده على أن حرية الدولة المبعدة قد تكون قابلة لمراقبة قضائية .

فالمحكمون الذين عرض عليهم ظلمات من هذا النوع قد بحثوا موضوع حرية الابعاد من ناحية حدود هذه الحرية والشروط التى إذا لم تتوافر كان هناك مجال للمسئولية الدولية .

ومن الممكن أن نستخلص من مجموعة أحكام المحكمين العديدة نتيجة مؤكدة هي أن حرية الابعاد ليست غير محدودة وإنما تتضمن حدوداً ، فليس من مرة رفض التظلم بناء على الفصل فى موضوع أولى كما كان من الواجب أن يكون لو أن حرية الابعاد كانت غير محدودة حقيقة .

فالمحكمون قد عالجوا الموضوع دائماً ، وأيدوا التظلم فى أغلب الاحيان ، أيده بالحكم له بتعويض عما لحقه من الخسائر حين إجراء الابعاد بلامبر قانونى .

والاسباب التى استند عليها المحكمون فى قراراتهم هذه تلوح انها متغيرة نظراً لاختلاف الصيغ التى استعملت ، ولكنها فى الواقع خاضعة لفكرة واحدة ملهمة .

فقد وجد المحكم فى بعض الاحيان فى القانون الاصطلاحي للخصوم أسباباً خاصة للحكم ، كما هو الحال فى قضية « أورازيوده اتيليس » فان ابعاده فى سنة ١٨٣٥ من

المكسيك قد انتقدته الولايات المتحدة بناء على معاهدتها فى سنة ١٨٣١ التى ضمنت لرعايا البلدين « حماية خاصة » لاشخاصهم وأموالهم . ولقد اعتبر الحكم المرحج البارون

« رون » أن هذا الابعاد شاذ وقضى فى قراره الرقم ٢٥ فبراير سنة ١٨٤٢ على حكومة المكسيك بأن تدفع لصاحب المصلحة خمسين الف دولار تعويضاً (راجع مجموعة

جزء أول ص ٤٧٢) . أما حجته فهي أن الابعاد التعسفي يجعل الدولة مسؤولة ولا سيما إذا كان ذلك في نقض المعاهدات .

ولكن ليس هذا الانتهاك في الواقع هو الذي يخالف القانون وإنما هذا الانتهاك يزيد خطر مخالفة القانون المتخلفة عن طبيعة الابعاد التعسفية .

ويترب على ذلك أن الابعاد لا يكون مشروعا إلا إذا قام لزما على أسباب جدية، وتطلبته ضرورة صحيحة تجرد من كل شدة لا تجدى .

هذه هي القاعدة التي استلهمتها جميع قرارات التحكيم مبدئياً .

على أننا نجد هذه القاعدة في بعض الأحيان مستترة في الحكم دون أن تتضح جلياً . وبناء على ذلك قد رأينا اللجنة المختلطة المؤلفة من ممثلين مكسيكيين وممثلي

الولايات المتحدة قد حكمت في عدد من القضايا سنة ١٨٤٩ بالتعويضات عن الابعاد التعسفي دون أن تبين أساس هذه التعويضات أو شروط التمتع بحق الابعاد (راجع

مور Moore في التحكيم الدولي International arbitrations ص ٣٣٣٤-٣٣٤٧) ولكن أحكام المحكمين تبين عادة ظروف الابعاد التي تجعل طبيعته الاستبدادية

سبباً في اعتباره مغايراً للقانون .

ولقد رأينا الحكم المرجح السير ادوارد ثورنتون Thornton يقضى في سنة ١٨٦٨ بين الدولتين المذكورتين أنفاً بأن تدفع المكسيك ألف دولار تعويضاً لأنها

وأن كان لها الحق في الابعاد إلا أن عليها واجب الادلاء بتظلماتها أمام اللجنة المختلطة وتثبتها، ولكنها اقتصرت على القول بأن الشخص الذي أبعده كان في خدمة

الامبراطور دون أى دليل، ولذلك فإن الحكم المرجح لم يرد أن يرى في هذه الواقعة سبباً كافياً لابعاد « زرمان »

وقضى نفس الحكم في قضية كوستا Costa بتعويض قدره ألف دولار لان المكسيك لم تبرر حبسه وابعاده .

وأوضح من هذا أحكام المحكمين في القضايا الفنزويلية سنة ١٩٠٣ (راجع رالستون Ralston نمرة ٥٩٦ حادثة بوفولو Boffolo و ٧٧١ حادثة أوليفا Aliva

و ٩١٤ حادثة مال Maal و ٢٦٥ حادثة باكيت Paquel)

فالقاعدة التي روعيت في هذه الاحكام نجدها أيضاً في الاحكام التي قضت برفض التظلمات المقدمة من حكومة فنزويلا التي أبعدت بعض الاشخاص ، لان الحكم لم يقض بالرفض بناء على الحرية المطلقة التي لم تتمتع بها الدولة لابعاد الاجانب ، وانما بناء فقط على انعدام خطأ يمكن استناده للدولة التي أبعدت الاجانب أو بناء على ان ليس هناك أضرار بالاجانب

ولقد رفض حكم التحكيم الذي أصدرته الملكة فكتوريا في أول أغسطس سنة ١٨٤٤ مطالب فرنسا ضد المكسيك بسبب ابعاد الفرنسيين جزافاً في سنة ١٨٣٨ في ظروف ليست من الانسانية الى حد ما ، لان الاجراءات قد وجدت مبرراتها في حالة الحرب (راجع مجموعة أحكام التحكيم الدولية جزء أول ص ٥٥٢ و ٥٥٦ وما بعدها ٥٦٤ - ٥٦٦)

وقد رفض مجلس شيوخ همبورج طلب الحكومة البريطانية الحكم بتعويض للكتبتن وايت الذي استبعد من ييرو بعد محاكمة جنائية عن مؤامرة لم تثبت فيها ادائته . لان بحث الوقائع قد أدى إلى اعتقاده بان لا أساس للطلب . وابعاد الكتبتن وايت لم يكن حقاً مخالفاً لمطالب العدالة ولا متناقضاً والانسانية (راجع المجموعة السابقة جزء ٢ ص ٣٠٤ وما بعدها)

وحكم في موضوع لاكوست ١٨٦٨ برفض الدعوى لان الولايات المتحدة لم تثبت ان حكومة المكسيك قد ابعده مع الاساءة اليه في المعاملة .

وكذلك الحال في قضية (Ben Tillet) بن تيليت التي تحتاج الى شرح مستفيض نظرا لموضوعها .

كان بن تيليت من زعماء فكرة نقابات العمال الانجليزية ولقد ذهب في أغسطس سنة ١٨٣٦ الى انفرنس للدعاية الى الاضراب بين عمال الاحواض ولكنه لم ينجح إلا في أن يشترك في اجتماع حيث ألقى عليه القبض فوراً وأودع السجن خلال أربع وعشرين ساعة ، أولاً في أحد أماكن البوليس ، وثانياً في أحد أماكن الحفظ قبل أن يرحل الى إنجلترا .

فاصرعت حكومتها بالاحتجاج لدى حكومة بلجيكا ، وزعمت أن اعتقال أحد رعاياها

قد سببه مصر ينف وضياع وقت وفضلا عن هذا فانه قاسى اجراءات شديدة بل غير لائقة ، ولا مبرر لها على الاطلاق . فالتقبض كان تعسفيا ، والاعتقال طويلا ومذلا بما ان بن تيليت قد اختلط بالمجرمين العاديين واضطر الى أن يرتدى ملابس المسجونين وأن يحبس فى زنزانة قلدة غير صحية .

لما تنازع الحكومة البريطانية حق الحكومة البلجيكية فى ابعاد بن تيليت . ولا حقها فى حبسه وفاق الاجراءات المعقولة الضرورية لضمان ابعاده . ولكنها زعمت أن القبض والاعتقال لم يكونا ضروريين ، وأن بعض الظروف التى اقترنت بهما قد تجاوزت تجاوزا مطلقا كل ما يمكن أن يعتبر كنتيجة لحق الابعاد .

ولذلك قررت الحكومة البريطانية أن بن تيليت جدير بأن تعتذر له الحكومة البلجيكية وأن تدفع له تعويضا ماليا تقدره بمبلغ ٧٥ الف فرنك .

رفضت الحكومة البلجيكية الطلب فى شدة . ولم تقبل أى مسؤولية بذلك بأن الاجراءات التى اتخذت جرت « فى حدود التمتع بسيادة الدولة »

ومع ذلك فان حكومة بلجيكا قبلت بعد مفاوضات عرض الامر على أحد الفقهاء الذى يختار كحكم فى الموضوع .

أفضيت مشاركة التحكيم فى ١٩ مارس سنة ١٨٩٨ . وقد ناطت بالمحكم فى المادة (٢) بأن يبحث فيما إذا كان الظلم البريطاني على أساس . وفى حالة الايجاب يحدد قيمة التعويض .

انتخب المسيو « ارتوردي جاردان » (Orthur Desjardin) أحد رجال القضاء العالى بفرنسا محكما ، وبعد أن درس ملف القضية وسأل الشهود وزار السجن فى انفرس حيث اعتقل « بن تيليت » أصدر قراره فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٩٨ ، فكان لمصلحة حكومة بلجيكا .

كان المحكم باعتباره من نظرتى القانون الدولى متشبعا بالاراء القديمة عن السلطة المطلقة للدولة ، ولذلك فانه بدأ حكمه بان أيد فى قوة حرية الابعاد ، ولقد قال ليس فى المقدور « منازعة دولة حقها فى الحيلولة دون الاجانب وبلادها إذا كانت أعماهم أو كان وجودهم مما يلوح لها انه مفسد لطمأنتها . » ولا منازعتها حقها فى تقدير « مدى

الوقائع التي تسبب هذا الخطر وهي ممتعة بكامل سيادتها .
ولما كان قد نيط بالحكم أن يقول ما إذا كانت المطالب البريطانية على أساس من
الصحة ، فقد أكره في سبيل تفنيد حججها على أن يبحث فيما إذا كانت حرية الأبعاد
تتضمن حدوداً ، مهما كانت قيمتها في رأيه ، وإن هذه الحدود قد تجاوزتها بلجيكا .
فلاحظ أن حكومة بلجيكا ، لم تخرج عن مهمتها ولا تجاوزت حدود حقها «
عند ما قبضت احتياطياً على بن تيليت . وعندما اعتقلته في محلة معدة لمختلف طبقات
المسجونين ، ولم تكن « قد انتهكت التزاماً دولياً » ، وإذا كانت قد عزلته تجنباً
للاحتكاك بالمسجونين فأنها تكون « قد أرضت المجاملة والمراعاة الدولية » . وإذا
هي لم تركبه المركب ليبحر في اليوم الثاني مساءً على الباخرة التي كان معه تذكرة
العودة عليها فلا تكون قد ارتكبت خطأ .

ومن هذا يتضح أن الأبعاد كان قانونياً لأنه لم يكن هناك في الواقع تجاوز سلطة
ولا اقتضات على قاعدة من قواعد القانون أو قواعد المجاملة والمراعاة ، ولا غلظة
مستندة إلى الحكومة البلجيكية ، أما لو لاحظ المحكم واحدة من هذه الأحوال الداعية
إلى الشكاية لكان قد اعتبر الأبعاد غير قانوني .

إن جميع هذه الأسباب هي من الناحية الموضوعية لفكرة السرف في الحق . وإذا
كان الاصطلاح ذاته « السرف » لم يستخدم فإن الفكرة قد أفصحت عنها التعبيرات
المعادلة لها في قرار المحكم حيث قال « أسباب غير كافية » « وخطأ » .

ولقد أدى التطبيق المتكرر لفكرة السرف في الحقوق إلى استخلاص عدة
قواعد جعلت حرية الأبعاد تسير في طريق التجديد ، بطريقة توفق بين طمأنينة الدولة
والحرية الفردية كما هو الشأن في غلق المواثيق .

ولقد كان لهذه القواعد في نهاية القرن التاسع عشر من الثبات ما جعل مجمع
القانون الدولي يستطيع أن يفكر في أن يضيفها سنة ١٨٨٨ إلى مشروع إعلان عام .
وأن يدخلها سنة ١٨٩٢ في لائحة تفصيلية (راجع الجدول العام للمجمع ص ٥٠ و ٥٢) .
ففي الحالة الأولى اشترط المجمع أن يخفف وقع الأبعاد بأنذار سابق بالطريقة التي
تراها الدولة .

وأما في الحالة الثانية فإنه أوضح فكرته حيث قال إذا كان الابعاد نتيجة منطقية وضرورية مترتبة على سيادة الدولة واستقلالها فان الانسانية والعدالة توجبان على الدولة أن لا تزال هذا الحق إلا مع احترام حق الاجانب وحريةهم في الدائرة الملائة لأمنها ، ولذلك فان المجمع قد اشترط أن تتوافر في الابعاد الشروط الآتية . أن لا ينفذ إلا وهو محوط بما يمكن من اللياقت مع مراعاة المركز الخاص لنوى المصلحة (مادة ١٧) .

وأن يعلن هذا الابعاد إلى حكومة الشخص المبعد فوراً . (مادة ١٩) .
وأن لا تنزل هذه العقوبة إلا بالأشخاص الذين تقوم ضدهم شكايات جدية (مادة ٢٨ و ٤٠)

وأن يكون في الامكان المعارضة في هذا الامر أمام سلطة قضائية أو ادارية مستقلة عن الحكومة حتى تبحث قانونية هذا التصرف على نور قوانين الدولة التي أصدرت أمر الابعاد (مادة ٣٤ و ٣٥)

ثم استخلص الجميع مما تقدم أن عدم مراعاة هذه الشروط مفض إلى مسئولية دولية (مادة ٣٨) .

فما تقدم يرى أن تطبيق نظرية السرف على العلاقات الدولية له أهمية خاصة بالنسبة للقانون الدولي ، حيث تبيح لقواعد القانون الدولي أن تظهر وأن تنمو .
وأول المثليين العمليين السابق الذكر قد اختير خصيصاً لانه يدل حقيقة على أن فكرة السرف قد كشفت أمام الجميع عن قاعدة قانونية كانت قائمها ولكنها لم تكن ملحوظة وان هذه الفكرة قد تمكنت من أن تدخل هذه القاعدة على القانون الاصطلاحي بمجرد ظهورها .

وليس في ذلك من شيء يدهش كل من يعلم أن قواعد القانون الدولي المتولدة عن الحاجات الاقتصادية والتي تتكون في بطن داخل الضمير القانوني للشعوب تبقى ككل قاعدة أخرى مجهولة حتى يجيء اليوم الذي يتكرر فيه الاعتداء عليها بفضل

الرجعية الاجتماعية التي تحدثها هذه الفكرة فيحيط بها النور من كل ناحية ويشهد على وجودها .

ففي حالة الحصر الحربى نجد ضرورات التجارة الدولية قد فرضت على المحارب التزام التبليغ السابق لشرط الحرية فى غلق الموانئ المعادية ، وطالما كانت هذه القاعدة الحربية غير مرعية فان فكرة السرف فى الحق قد أمكنها بطريق غير مباشر ان تسكره الدول على تنفيذ هذه القاعدة وفرض احترامها على المحاربين . ولما تكرّر استعمال هذه الوسيلة تجلت القاعدة وطبقت مباشرة ، وبعدئذ ثم تطبيقها عن طريق المعاهدات .

فنظرية السرف فى الحق باقية ضرورية التطبيق فى سبيل حرية غلق الموانئ كما فى تطبيق حق الأبعاد .

وكذلك الحال فى جميع مواد القانون الدولى حيث الحرية العملية للدول لم تفز بنسوية قائمة على العادات أو الاصطلاحات ،

والمزية النهائية لنظرية السرف فى الحق هى فى اننا نراها تنجح فى محو طبيعتها الخطرة دون أن تهاجم عقيدة السيادة وجها لوجه .

فهى باحترامها مبدئيا العادات المكتسبة وبرعايتها الاحساسات القومية تسير فى طريق الرقى عن طريق منح الامتيازات المتعاقبة ، إذ هى تدعو الدول الى ذلك فتقبل لا باسم معنوى وانما باسم ضرورات الحياة ، واذن فهى تؤدى فى غير صخب وفى مهارة الى سيادة الحق .

الفصل الرابع السيادة الجوية

و القانون الدولى

عن الملكية الجوية

إن بحث الملكية الدولية من الناحية القانونية حديث ، فهو يرجع إلى اليوم الذى كانت فيه فكرة الطيران تترد بين النجاح والفشل . فى ذلك الحين أخذ رجال الفقه الدولى يتحسسون القواعد التى يدعمون بها آراءهم المتواضعة فى معالجة قضايا الطيران المحتملة ، فاعتمدوا على القواعد العتيقة التى تسربت إلى القوانين المدنية عن طريق القانون الرومانى وبخاصة القاعدة القائلة

Dominus soli est dominus coeli et inferorum أى إن « ملكية الارض

تشمل ملكية ما فوقها وما تحتها » وهى القاعدة التى جرى بها العرف الانجليزى والعادة المتبعة فى الولايات المتحدة الامريكية ونصت عليها القوانين المدنية: الفرنسية والبلجيكية (مادة ٥٥٢) والاسبانى (مادة ٣٥٠) والايطالى (مادة ٣٤٠) والهولندى (مادة ٦٢٦) والنمساوى (قرة ٢٩٧) والارجنتينى (مادة ٢٥١٨) واليابانى (مادة ٢٠٧)

ولكن كيف يتسنى قياس المساحة الجوية التى لا قرار لها ولا اتصال بالارض بما هو تابع أو ملحق بحق الملكية كالبناء والغراس والكنوز الخ ؟ لذلك رأى بعض رجال الفقه الدولى أن الهواء كالماء يجب أن يكون مفتوحاً أمام الملاحة الحرة والنقل الحر . وكلاهما سواء فى استحالة امتلاك الاشخاص إياه، أو بسط سيادة الدولة عليه ، عن طريق الحيازة . ومن هنا نشأ القياس الذى اعتمد عليه رجال الفقه الدولى عند تفكيرهم فى القوانين الدولية حيث بذلوا قصارى جهدهم فى تطبيق قواعد

القوانين البحرية على الملاحة الجوية مع تعديل ما قصت به الضرورة من تعديل . فقد قالوا ان القانون البحرى الدولى يقسم البحار إلى ثلاثة أقسام : —

أولاً — المياه القومية وهى المنحصرة داخل حرم الثغور والفاصلة بين رأس وأخرى من الارض بيوغاز ضيق .

ثانياً — مياه السواحل وهى التى تلى المياه القومية على إبعاد مختلفة تبعاً للاغراض التى أنشئت هذه الابعاد من أجلها كحدود الوقاية الصحية أو الصيد ومراقبته أو المراقبة الجمركية أو المعارك البحرية أو الحيدة .

ثالثاً — عرض البحر وهو حر منذ وضع جروسيوس الفقيه والسياسى الهولندى (سنة ١٥٨٣ — سنة ١٦٤٥) مؤلفة فى حق الحرب والسلام .

كذلك يجب أن يقسم الهواء إلى ثلاث طبقات عمودية :

(أولاً) طبقة الهواء القومية وهى خاضعة لسيادة الدولة صاحبة الاراضى وتمتد إلى أعلى المباني الحديثة التى بلغ علوها وقتئذ ٣٣٠ متراً عن سطح الارض .

(ثانياً) طبقة الهواء الخاصة بالدولة وهى طبقة حرة لا يصل بها الامر إلى أن تكون مع احتفاظ الدولة صاحبة السيادة على الارض بحقوق حماية نفسها ضد التهريب والتجسس الحربى والمعارك الجوية فى حالة الحيدة .

(ثالثاً) عرض الجو وبمائل عرض البحر وهو ما يمتد طبقة ثالثة لا تراها العين . وهذا القياس كما قال المسيو ده لا برادىلى مدرس القانون الدولى بكلية الحقوق الباريسية قياس خداع لا قيمة له ، وما هو إلا ألفاظ لاتمس جوهر الحق : لذلك رأى بعض الفقهاء الدوليين أخيراً أن الهواء بطبيعته يجب أن يكون مفتوحاً أمام الملاحة الجوية بطبقاته الثلاث . على تقيض البحر . : انما هذا لا يمكن أن يكون الا فوق منبسط خسيح الارحاء من الارض أو الماء متجرد من كل شئ .

ولما استخلص الفقهاء هذا الرأى استبان نظام الهواء حسب الترتيب الآتى .

(أولاً) فوق الماء المشترك أو العام هواء مشترك وعام

(ثانياً) يقابل ماء السواحل هواء السواحل

(ثالثاً) فوق المياه القومية التي هي من الاملاك الاميرية أى موضع سيادة الدولة بحر الهواء تبعاً للنظام الداخلى للدولة .

أما فوق أرض الدولة فمن المنطق أن حق سيادة الدولة يمتد الى ما فوق أرضها من الهواء حتى يتم استقلالها بما أن الهواء من الملحقات الثابتة مع الارض .
دار التباحث بين هاتين النظريتين وكان من الممكن أن يستمر طويلا وكل طرف يؤيد رأيه وبضارب به ليجمع حوله الانصار ، لولا أن الحرب العظمى جاءت بنتائجها ذات المعنى الخاص التي أوقفت كلا عند حده .

إن اتفاقية الهاي لسنة ١٩٠٧ الخاصة بحقوق وواجبات الخيدة ومرور القوات المتحاربة (جنود وذخائر ومؤونة) قد نصت على منع هذا المرور من الاراضى المحايدة ، وإذا حصل كان من واجب الدولة المحايدة أن تمنعه ولو بالقوة ، حتى لا تكون مسئولة دولياً ،

وقد رأى المحايدون إبان الحرب العظمى (سنة ١٩١٤ — سنة ١٩١٨) أن من واجبه منع تحليق طيارات المتحاربين فوق أراضيهم ذلك بأن واجبه كان يتفق مع مصالحهم إذ مطاردة بعض الطيارات المتحاربة للبعض الآخر فوق الاراضى المحايدة لا يلحق الاذى إلا برعايا الدول المحايدة.

بعد الحرب

انتهت الحرب العظمى وأخذ مؤتمر الصلح يعمل في سبيل السلام ومنذ افتتاح المؤتمر في سنة ١٩١٨ رأت فرنسا أن تعنى بمستقبل الملاحة الجوية المدنية بعد ان دعت الحرب الى قطع مراحل عظيمة في الرقى بأسباب صناعة الطيران فاقترحت في أوائل يناير سنة ١٩١٩ أن تنظم بالاشتراك مع الدول الاخرى لائحة للملاحة الجوية الدولية .

درست الفكرة على الفور وأصدر مجلس الحلفاء الاعلى قراراتين بتاريخ ١٢ و ١٥ مارس سنة ١٩١٩ قضيا بتأليف « لجنة طيران لمؤتمر السلام » نيطبها وضع لائحة للملاحة الجوية الدولية

واجتمعت هذه اللجنة وقررت وضع قائمة بالمبادئ التي يجب أن تقوم عليها
اللائحة المراد وضعها والتي يجب أن تكون أساساً لاتفاقية دولية .

مبادئ الاتفاقية

إن المبادئ التي وافق عليها أعضاء اللجنة بالاجماع بلغت اثني عشر مبدأ وهي:
(١) الاعتراف (١) بالسيادة التامة الكاملة لكل دولة في الهواء الواقع فوق
أملاكها ومياه سواحلها ، وهذا ما يمكنها من منع تحليق الطائرات الأجنبية : (٢)
بحق كل دولة في سريان تشريعها وأحكام قضائها على الهواء الواقع فوق أملاكها
ومياه سواحلها .

(٢) تعترف كل دولة مع الاحتفاظ بسيادتها بضرورة تحويل الملاحة الجوية
الدولية أوفر قسط من الحرية الممكنة التي تتفق مع ضمان سلامة الدولة وتطبيق اللوائح
الخاصة بإجازة طيران طائرات الدولة الموقعة على الاتفاقية فوق أراضيها (وهي لوائح
يجب بناء على هذا أن لا تكون قاسية) كما يجب أن تتفق هذه الحرية مع التشريع
الداخلي للبلاد .

(٣) أما فيما يتعلق باللوائح الداخلية الخاصة بقبول ومعاملة طائرات الدول الموقعة
على الاتفاقية فمن الواجب أن تشتمل على الاعتراف بمبدأ المساواة بين جميع
الجنسيات .

(٤) تعترف كل دولة بوجوب أن تكون لكل طيارة جنسية دولة واحدة من
الدول الموقعة على الاتفاقية وأن تسجل كل طيارة لزماً في سجل الدولة التي تحمل
جنسيتها .

(٥) تعترف كل دولة بأن النصوص الآتية من المرغوب فيها من الوجهة الدولية
ضماناً لسلامة الملاحة الجوية :

(١) لائحة تحتم حمل شهادات الملاحة الجوية وتصاريحات وجود التفراف
الإسلكي في الطيارات التجارية على الأقل ، والاعتراف المتبادل بهذه الشهادات
والتصاريحات من الدول الموقعة على الاتفاقية .

(ب) لا تُحتمل على المرشدين وغيرهم من موظفي الطيران حمل تصريحات خاصة بذلك مع الاعتراف المتبادل بهذه التصريحات من الدول الموقعة على الاتفاقية .
(ج) وضع قواعد دولية جوية تحتوى على القواعد الدولية للإشارات والسهام النارية والقواعد الخاصة باجتناّب التصادم وقواعد النزول إلى الأرض وقواعد البقاء فوق الأرض .

(٦) الاعتراف بالمبدأ الذى يحتمل معاملة خاصة لطائرات الجيش البرية وطائرات البحرية وطائرات الدولة عند ما تكون هذه الطائرات فى خدمة الدولة أى فى خدمة الحكومة .

(٧) الاعتراف بحق المرور دون نزول الى الارض بالنسبة للتجارة الدولية بين نقطتين خارج اراضى الدولة المراد اجتياز جوها مع احتفاظ هذه الدولة بإمكانها أن تستبقى لنفسها خاصة حق النقل التجارى فى جوها ، واكراد أى طيارة أجنبية على النزول الى الارض باشارات مصطلح عليها .

(٨) الاعتراف بحق الطائرات فى استخدام جميع المطارات العامة مع اقرار مبدأ المساواة تلقاء رسوم الهبوط الى الارض دون تمييز بين الجنسيات .

(٩) الاعتراف بمبدأ التعويض المتبادل بين الدول الموقعة على الاتفاقية لدفع ما يتطلبه اصلاح الضرر الذى يلحق بالأشخاص أو بالدولة من جراء فعل طيارة حكومية تابعة لدولة موقعة على الاتفاقية .

(١٠) الاعتراف بوجوب تأليف لجنة طيران دولية دائمة .

(١١) الاعتراف بتعهد كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية بوضع تشريع قائم على نصوص الاتفاقية .

(١٢) الاعتراف بالمبدأ القائل بان الاتفاقية لا تمس واجبات وحقوق المتحاربين والمحايدىن أثناء الحرب .

الاتفاقية

كانت هذه القواعد هى الهادى للثلاث اللجان الفرعية (الفنية والحربية والتشريعية)

التي نيط بها وضع نص الاتفاقية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية . وبعد أن صاغت اللجنة التشريعية الاتفاقية في شكلها القانوني وافق عليها مجلس الحلفاء الاعلى في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩١٩ ثم أمضاها المندوبون المفوضون من قبل ٣٢ دولة في ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وقد تألفت هذه الاتفاقية من ٤٥ مادة تناولت المبادئ العامة للملاحة الجوية وجنسية الطائرات وشهادات الملاحة ودرجات الكفاية للطيران واجازة الطيران في جو الدول الموقعة عليها والقواعد الخاصة بالسفر والنزول الى الارض والطيران خلال الطريق، والنقل الممنوع ، كما تناولت الاجراءات العامة التي تتخذها كل دولة موقعة على الاتفاقية لانحاء الملاحة الدولية الجوية وبيان الخلافات المتوقعة وقواعد حلها وتسويتها . ثم أشارت الاتفاقية الى امكان قبول دول أخرى وانشاء لجنة دولية دائمة للملاحة الجوية .

فالمادة ٣٤ من الاتفاقية نصت على انشاء لجنة دائمة تابعة لمعصبة الامم باسم « اللجنة الدولية للملاحة الجوية » وينحصر اختصاصها فيما يأتي :

(ا) أن تتلقى من كل دولة موقعة على الاتفاقية أو ترسل اليها الاقتراحات الخاصة بتغيير أو تعديل نصوص الاتفاقية واعلان الدول بذلك .

(ب) ان تقوم بالتكاليف الملقاة على عاتقها بموجب المادة ٣٤ والمواد ٩ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٣٦ و ٣٧ من الاتفاقية .

(ج) لها أن تدخل أى تعديل تراه على ملاحق الاتفاقية من حرف

A الى حرف G

(د) أن تجمع المعلومات المختلفة الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتبلغها للدول الموقعة على الاتفاقية .

(هـ) أن تجمع المعلومات المتعلقة بالتلغراف اللاسلكي والمعلومات الجوية والصحية التي تهم الملاحة الجوية وتبلغها للدول الموقعة على الاتفاقية .

(و) أن تتأكد من نشر خرائط الملاحة الجوية وفق الملحق المرموز له

بحرف F

(ز) أن تصدر فتاوى في المسائل التي يمكن أن تستشيرها الدول فيها .
فاختصاص هذه اللجنة واسع للغاية بما أن لها أن تمحص جميع اقتراحات التعديلات
التي يراد ادخالها على مواد الاتفاقية ولا يمكن لأى طلب تعديل أن يكون له شأن
مهما كان مصدره إذا لم يمر بمناقشة هذه اللجنة وتبد فيه رأيها .
وفضلا عن هذا فإن من اختصاصها أن تعدل بنفسها وبمحض إرادتها أى نص
من نصوص ملاحق المعاهدة وأن تصبح قراراتها نافذة بعد مضي أربعة أشهر من
تاريخ تبليغ هذا التعديل الى الحكومات الموقعة على الاتفاقية .

رأى المسيو دة لابراديل

في الاتفاقية

قال المسيو « دة لابراديل » في هذه الاتفاقية « ان المادة الاولى منها قد اعترفت
لكل دولة بسيادتها الجوية داخل حدودها ، ثم جاءت المادة الثانية وأقرت استثناء
اصطلح عليه إذ نصت على أن « تتعهد كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية بأن
تخول حرية المرور غير العدائي فوق أملاكها لطائرات الدول الموقعة على الاتفاقية » ،
وبما أن هذا المرور يجب أن يكون غير عدائي أى ليس فيه أى خطر على سلامة الدولة
التي تحلق الطائرات الاجنبية فوق أملاكها فإن لكل دولة من الدول الموقعة على
الاتفاقية الحق في أن تمنع تحليق طائرات الدول الموقعة على الاتفاقية فوق بعض مناطق
من أرضها بحجة أسباب حرية أو أخرى خاصة بسلامة الدولة والطائرة العامة . وبناء
على هذا القيد يكون لكل طائرة الحق في أن تجتاز دولة أخرى دون أن تهبط الى
الارض متبعة في ذلك خط السير الذى رسمته الدولة التي يراد اجتياز جوها . وفضلا
عن هذا فإن الطائرة الاجنبية تكون ملزمة بالهبوط الى الارض إذا صدر اليها أمر
بذلك من الدولة صاحبة السيادة الجوية .

ولكل دولة بناء على هذه الاتفاقية ان تمنع حمل الآلات الفوتوغرافية أو تضع
الشروط التي تراها مناسبة لأحوالها . أما نقل الذخائر الحربية بطريق الملاحه الجوية

الدولية فمحظور . وقد نص نصاً صريحاً على المساواة في ذلك بين الاجانب عامة من جهة والاجانب والرعيا من جهة أخرى . وليس في الاتفاقية استثناء لذلك الا ما نص عليه في المادة ١٦ وهو امكان أى دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية أن تمنع نقل الاشخاص والبضائع قلا تجاريا بين تقطين من أراضيها . لتحفظ هي بهذا الحق لطائراتها .

ولما كانت اتفاقية ١٣ اكتوبر سنة ١٩١٩ خصت الدول الموقعة عليها بحق للطيران في اجوائها المتبادلة فقد كان من المحتم الاهتمام بشأن جنسية الطائرات . فلهذه الجنسيات التي كانت تتعين عن طريق التسجيل وحده كما قضت بذلك القاعدة التي أوصى بها مؤتمر معهد القانون الدولي الذي انعقد بمغريد في سنة ١٩١١ قد أصبحت بموجب هذه الاتفاقية تتعين وفاق جنسية المالك . وقد نصت المادة (٥) وما تلاها من الاتفاقية على أن لا قيمة ولا اعتبار لتسجيل الطائرة في جملة دول .

وهناك نص على الرقابة الشديدة التي تتبع عند سفر أى طائرة خاصة أو هبوطها الى الارض . وهذه الرقابة تحول سلطات كل دولة حق زيارة الطائرة ومراجعة جميع الوثائق التي يتحتم أن تكون معها (مادة ٢١) وتنص (المادة ٣٠) على أن جميع طائرات الحكومات تعامل معاملة الطائرات الخاصة ولا حصانة لها ضد قوانين البلاد التي تحلق في سماءها ما عدا الطائرات الحربية وطائرات الجمارك والبوليس وطائرات البريد . « ا هـ

على أن هذه الاتفاقية قد أجهضت بحقوق الدول الاخرى غير دول الحلفاء والمشاركين معهم في الحرب . ولكن الزمن أخذ يحدث احداثه في صلب هذه الاتفاقية .

لقد نصت المادة الخامسة: «ليس لأى دولة من الدول الموقعة على هذه الاتفاقية أن تقبل طيران طائرة لا تحمل جنسية إحدى الدول الموقعة على الاتفاقية فوق أراضيها إلا بتصريح خاص ومؤقت» . ولكن حكومة سويسرا لاحظت أنها إذا وافقت على الاتفاقية دون شرط ولا قيد أو وافق عليها غيرها من الدول التي كانت محايدة إبان الحرب وجب عليها بناء على نص المادة الخامسة أن تمنع طيران الطائرات الخاصة بدول الوسط

الأوربي فوق أرضها ما دامت هذه الدول ليست طرفاً في الاتفاقية ، فكان هذا الاعتراض وجيباً واعترفت الدول بمجديته وأخذ مؤتمر السفراء يبحث عن طريقة يزيل بها هذا التفضيل لتحل المساواة مكانه . ولقد وجد هذا المؤتمر الوسيلة ووافق عليها ضمن بروتوكول تفسيري للمادة (٥) من الاتفاقية .

وبناء على هذا البروتوكول الرقيم أول مايو سنة ١٩٢٠ يمكن لأى دولة موقعة على الاتفاقية أن تحصل — إذا قبلت الدول الموقعة على الاتفاقية — على استثناءات للمادة الخامسة تبيح لها أن تقبل في جوها طائرات دولة أو عدة دول غير موقعة على الاتفاقية .

وقد أمضى هذا البروتوكول أغلب الدول الموقعة على الاتفاقية ونفذ مع الاتفاقية ذاتها ، وقد تمكن بعض الدول الموقعة على الاتفاقية بموجب هذا البروتوكول من الحصول من الدول الأخرى على تصريح يقضى بأن يطير فوق أرضها طائرات دول أمضت الاتفاقية ولم تكن قد سجلت وثيقة إبرامها في سجل العصبة ، غير أن هذا الاجراء لم يرض جميع الدول ذوات المصالح التى اعترضت أيضاً على المادة ٣٤ التى احتفظت للخمس دول الكبرى من بين دول الحلفاء والمشاركين معهم فى الحرب بأغلبية الاصوات داخل اللجنة الدولية للملاحة الجوية ، وقالت هذه الدول المعترضة إنها تؤجل اشتراكها فى هذه الاتفاقية الى أن تعدل بحيث تقرر لكل دولة من الدول الموقعة عليها بحق إبرام اتفاقات خاصة مع الدول التى ليست طرفاً فى الاتفاقية الرقيمة ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ وتحول كل عضو ممثل فى اللجنة حق المساواة بالآخرين فى التصويت .

دوست اللجنة الدولية للملاحة الجوية هذين الموضوعين وانتهى بها الامر الى وضع بروتوكولين خاصين بتعديل المادتين ٥ و ٣٤ من الاتفاقية الأول بتاريخ ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٢٢ والثاني بتاريخ ٣٠ يونيه سنة ١٩٢٣ وهذان القراران قد أخذوا بوجهة نظر الدول المعترضة على البند الخامس والبند الرابع والثلاثين من اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

تنظيم الحرب الجوية

للمسيو ده لابراديل

« وإذا كانت مسألة الملاحة الجوية التي طرحها على بساط البحث اختراع الطائرة والمنتاد في هذا العصر قد أثارت صعوبات في زمن السلم فمن الطبيعي أن تثير في زمن الحرب صعوبات أشد خطراً .

لقد وافقت الدول بالاجماع في متفاوض السلام الذي انعقد بمدينة الهاي في سنة ١٨٩٩ على منع القاء القذائف من أعلى البلونات ولكن هذا التصريح لم يكن في ذلك الحين الا تصريحاً أطلاوياً لأن الموقف الدولي قد تغير في الفترة التي تخللت انقراط عقد متفاوض السلام الاول وانعقاد متفاوض السلام الثاني وما لاح في الطوق تنفيذه سنة ١٨٩٩ أصبح أثراً بعد عين في سنة ١٩٠٧ وكانت النتيجة أن تجدد في سنة ١٩٠٧ تصريح سنة ١٨٩٩ ولكن الامضاءات التي وقعته كانت قليلة حيث لم تر امضاءات المانيا وفرنسا وايطاليا واليابان وروسيا . أما انجلترا والولايات المتحدة فقد بقيتا أمينتين على العهد الذي جددناه في سنة ١٩٠٧ .

لهذا وجب أن تتساءل عن مشروعية الحرب الجوية ؟

ان مؤتمر معهد القانون الدولي الذي انعقد بمدينة مدريد سنة ١٩١١ قد قرر في آخر جلسة له « ان الحرب لجوية مباحة بشرط أن لا ينشأ عنها أضرار تلحق بالاهالي المسالمين وأموالهم تكون في جسامتها أعظم من أضرار الحرب البرية والبحرية » أما المادة ٢٥ من اللاتمة الملحقة بالاتفاقية الرابعة للهاي الرقيقة سنة ١٩٠٧ وخاصة بقوانين وعادات الحرب البرية فانها لم تمنع الحرب الجوية ولكنها حظرت اطلاق القنابل بأي طريقة كانت على المدن والقرى والمساكن والدور غير الحصينة . ولما انعقد مؤتمر واشنطن (سنة ١٩٢١ - سنة ١٩٢٢) أثبتت فيه مسألة الغواصات فأدت هذه الاثارة الى بحث مسألة الحرب الجوية . فاقترح عضو مجلس الشيوخ الايطالي المسيو شانزرياسم ايطاليا منع اطلاق القنابل من الطائرات على المدن والقرى والمساكن غير

المحمية ، وشاركه في هذا الرأي الاميرال لبون باسم فرنسا ثم انضم اليهما المسترروت
عضو مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة وهو صاحب النفوذ القوى وواضع القرار الشهير
المتعلق باستخدام الغواصات في الحرب البحرية .

وبعد أن ارفض اجتماع مؤتمر واشنطن اجتمع في الهاي بتاريخ ١١ ديسمبر سنة
١٩٢٢ و ١٩ فبراير سنة ١٩٢٣ لجنة مؤلفة من رجال الفقه الدولي لتدرس على الخصوص
القواعد التي تدعو الحرب الجوية الى مراعاتها .

لقد بحثت هذه اللجنة مسألة القذائف فرأت أن اطلاق القنابل الجوية يتطلب
ضرورة لاحكام الاصابة استخدام قذائف تنطلق في خط مقوس . أما مهاجمة
البلونات المقيدة أو المناطيد فيستخدم فيها قذائف ملتهبة ، وعلى ذلك فان اتفاقية
سانطرسبورج الخاصة بمنع استخدام القنابل المفرقة تنطبق على معارك البر والبحر
ولكنها لا تنطبق على المعارك الجوية واذا كان استخدام علم مزيف في الحرب
البحرية قبل اطلاق أول مدفع يعتبر من قبيل المكر والخداع فانه لا يعتبر كذلك في
الحرب الجوية حيث سرعة الاصطدام عظيمة جداً . وحيث يمكن أن تكون أول طلقة
قاتلة ، ثم نصت المادة ٢٢ من مشروع هذه اللجنة على ما يأتي : «محظور اطلاق القنابل
من الجو قصداً الى ارباب الاهالى المدنيين أو هدم الاملاك الخاصة التي ليست لها صبغة
حربية والحاق الضرر بها أو جرح غير المحاربين» . وكذلك نصت المادة ٢٣ على ما يأتي :
«منوع اطلاق القنابل من الجو قصداً الى اكره الاهالى للحصول منهم على ماتطلبه
السلطة العسكرية أو دفع الضرائب نقداً» ولكن اطلاق القنابل من الجو مشروع متى
كان الهدف حرياً ، أى لو كان الهدف جيشاً أو حصناً أو مكنة أو مصنعاً متخذاً مركزاً
هاماً لصنع الاسلحة والذخائر والمؤونة الحربية .

ففي هذه المنطقة خاصة ، وهي منطقة الاعمال الحربية ، يكون اطلاق القنابل من
الجو مشروعاً ، دون أن يتقيد بأى قيد من حقوق الاهالى المدنيين الهادئين .
ويكون اطلاق القنابل جائزاً في المنطقة التالية مباشرة لمنطقة الاعمال الحربية اذا
وجدت قرينة معقولة على احتشاد حربي هام ، وان كان من الواجب الاحتياط للاخطار
التي تهدد الاهالى المدنيين

وهناك منطقة ثالثة يمنع فيها اطلاق القنابل من الجو على المدن والقرى الا اذا كان الهدف حربياً .

وقد نص في المشروع : بناء على اقتراح ايطاليا ، على حماية خاصة للآثار التاريخية داخل نطاق خمسمائة متر ، وفي النهاية نجد في هذا المشروع تدخلا للدول المحايدين ومراقبة لها ، ولكن هذا المشروع لم يدخل بعد في طور التنفيذ الرسمي المشترك .

الطيران التجارى والعلاقات الدولية

السياسة الاقتصادية للحكومات والشركات

جاء التشريع الجوى الدولى سابقاً للتشريع الجوى الخاص . فندما وقعت الاتفاقية الجوية العامة التى نظمت ملكية الجو وحركة النقل فيه عقب ابرام معاهدة فرساي لم تكن شبكة الطرق التجارية الا خيوطاً لم يحكم ربط بعضها ببعض الآخر .

أما اليوم فان أغلب خطوط المواصلات الجوية قد رسمت فى السماء وقام على محازاتها فوق الارض ثغور ومطارات وقواعد مساعدة حوت كل معدات الطيران ولم يبق إلا أن تنمى العلاقات بين الأمم بمعاهدات تجعل الطيران عاملاً من أهم عوامل الرقابة الاقتصادية . وهذه مرحلة لا مناص من قطعها بسرعة ما دام العالم يريد أن يحقق كل ما ينتظره من مزايا وفوائد . وإلا كان مما يؤسف له أن تقوم عوائق فى سبيل انماء العلاقات الدولية الجوية أثناء السلام العالمى على النحو الذى كان يحصل اذا أوصدت الثغور أمام بعض بواخر الدول وفتحت أمام بواخر دول أخرى ، أو جاءت قطارات حديدية الى حدود بلد ما ثم عادت ادراجها لان الدولة صاحبة التخوم لم توقع بعد على اتفاقات دولية بينها وبين باقى الدول .

ان العلاقات الجوية تقوم الان على أساس معاهدة ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ . ولكن هناك بلداً لم تبرم هذه المعاهدة أو لم تشترك طرفاً فيها . وهذا ما يعرقل رقى النقل الجوى ويفسده . لذلك فان بعض الدول أخذت فى عقد اتفاقيات خاصة لحل

ناحية من نواحي هذه القضية العالمية . فهناك الاتفاقية التي أمضيت بين فرنسا والمانيا في ٧ مايو سنة ١٩٣٦ بخصوص الملاحة الجوية . ويمكن تلخيص هذه الاتفاقية بالآتي :

إن هذه الاتفاقية تسوى وفاق قواعد الاتفاقية الدولية الرقيقة ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ (وشرحناها فيما تقدم) شروط الطيران من ناحية شهادات الطيران ودرجات الكفاية والتصاريج الشخصية . وقد خولت حرية المرور فوق الاراضى الألمانية والفرنسية للطائرات الخاصة على شريطة اتباع القواعد العامة المعترف بها بخصوص المواصلات الجوية ولوائح الجمارك والامن العام والنظام العام المقرر في الدولتين وفاق التشريع الخاص لكل منهما .

أما إنشاء خطوط مواصلات هوائية منتظمة فوق أرض إحدى الدولتين المتعاقبتين فانه متروك الى تعاقد خاص يبرم على حدة ، على أن التصاريحات قد تبودلت بين الدولتين فيما يتعلق بالآتي .

(أ) استغلال خط (باريس — برلين) و (برلين — باريس) بواسطة شركة فرنسية وأخرى المانية .

(ب) استغلال خط (باريس — ستراسبورج — نورنبورج — براج — برسلو — فرسوفيا) بواسطة شركة فرنسية .

(ج) استغلال خط (جنيف — ليون — مرسيليا — برشلونه) بواسطة شركة فرنسية .

أما المسائل الأخرى الخاصة بمناطق اجتياز الحدود والطيران فوق المناطق الممنوع الطيران فوقها وحمل آلات الاسلحة والمواد المحظور حملها والاجراءات الجمركية الخ ... فانها قد سويت وفاق المبادئ التي نصت عليها اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وقد أمضيت من جهة أخرى في باريس بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٢ اتفاقية خاصة بالطيران بين فرنسا وتشيكوسلوفاكيا ، وهذه الاتفاقية تنص على اتفاق متبادل

لايجاد رابطة جوية بين البلدين كما تنص على مبدأ التعاون الفنى بين البلدين بالنسبة لصنع المواد الضرورية للطيران .

وبناء على المبادئ العامة لهذه الاتفاقية أبرم الدولتان في ٢٦ مايو سنة ١٩٢٥ اتفاقين عن الملاحة الجوية والتعاون الفنى .

(١) اتفاقية الملاحة الجوية - تقوم هذه الاتفاقية على تحديد برنامج مشترك بين الدولتين لإنشاء خطوط الاتصال الجوى بين باريس وبراج وتركيا - من طريق فينا وبودابست وبلغراد وصوفيا وبوخارست والاسطانة ، وبين براج وفرسوفيا وموسكو .

وقد أسند أمر هذا الانشاء الى شركة تعترف بها الدولتان ووضعت بموجب هذه الاتفاقية القواعد التى يجب أن تتبعها تلك الشركة فى تنفيذ تعهداتها والقيام بعملها .

(ب) اتفاقية التعاون الفنى وتنص على الآتى :

(١) تبادل الموظفين الفنيين .

(٢) قبول الطلبة والفنيين التشيكوسلوفاكيين للتعليم فى مدارس فرنسا وللتدريب فى مصالحها الفنية والجوية .

(٣) نصوص تمكن كل دولة من أن تبني لنفسها طائرات فى البلد الآخر .

أما شرائط الملاحة الجوية العامة فقد وضعت بين البلدين وفاق مبادئ اتفاقية

١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وهناك اتفاقات أخرى أبرمتها الدول سنتناول الكلام عنها فى مناسباتها . ولكن ما أبرم من هذه الاتفاقات حتى الآن لا يفي بما تتطلبه حالة الملاحة الدولية اذ يجب أن يكون العمل اجماعيا مادامت أن المصلحة الدولية تتطلب نظاما دوليا . وعلى ذلك فإن الجهود الدولى يجب أن يتناول الناحية الفنية والناحية المالية والناحية السياسية والناحية التشريعية .

الناحية الفنية - تتناول الناحية الفنية صنع المواد الضرورية للبناء الخاص بالطائرات التى تعد للنقل الجوى وإعداد المعدات المتعلقة بطبيعة الخطوط الهوائية وأحوالها الجوية

واختيار الموظفين الفنيين كالمشدين والملاحين والميكانيكيين وعمال الاسلحة وتجهيز الارض بما يضمن سلامة الطيران كالثغور الجوية والمطارات التي تشمل المأوى وورش التصليح وأماكن الاشارات الجوية وعلامات الخطر في الليل والنهار ومراكز رصد الاحوال الجوية في شكل شبكة متضامنة العقد وشبكة لاسلكي للابناء وآلات لمقاسات الزوايا بالراديو للاتصال الدائم بين المطارات وبعضها وبينها والطائرات .

الناحية المالية — جمع الاموال الضرورية للمشروعات وتوزيع نفقات الانشاء، وعند الحاجة توزيع نفقات تكاليف الاستغلال بين الدولة أو أى شخص أدبي عام آخر من ناحية والمشروعات الخاصة من جهة أخرى .

الناحية السياسية — من الواضح هنا أن اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ هي التي يجب أن تكون الدستور الدولي العام للملاحة الجوية . كما أن من الواضح أيضاً أن الهيئة التنفيذية لهذا الدستور ماثلة في اللجنة الدولية للملاحة الجوية التي تألفت بناء على نص المادة ٣٤ من الاتفاقية المذكورة وشرحنا اختصاصها فيما سبق . وبهذه الوسيلة تحل جميع المشاكل الخاصة بالطيران ومحطات النزول إلى الارض وكذلك المسائل الفنية ذاتها كمنح شهادات الملاحة الجوية وتصريحات الملاحين الجويين ووضع الاحصاءات وتبادلها وتنظيم الطيران الليلي .

الناحية التشريعية — أما من هذه الناحية فإن لجنة الشؤون التشريعية الدولية الخاصة بالطيران، وهي هيئة غير رسمية البتة، قد أخذت على عاتقها منذ تألفت في باريس سنة ١٩٠٩ أن تضع قانوناً يمكن للدول أن توافق عليه . وهذه اللجنة تمثل اليوم أكثر من ثلاثين دولة . ولقد عقدت هذه اللجنة مؤتمراً بمدينة ليون في سبتمبر سنة ١٩٢٥ أبانت فيه مجهوداتها في هذا السبيل . وفي ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٢٥ انعقد بباريس — بناء على دعوة الحكومة الفرنسية — مؤتمر ممثل في ٤٣ دولة . وقد تناقش هذا المؤتمر في موضوع القانون الجوي الخاص . ويمكن أن يقال بهذا الصدد أن الحكومات التي مثلت في هذا المؤتمر قد أعربت عن إرادتها القوية بخصوص الوصول إلى توحيد التشريع الجوي فيما يتعلق بالأشخاص والاموال .

ومن الواضح في الحقيقة أنه إذا كانت المعاونة التامة ضرورية في الميدان السياسي

والادارى فلا مناص منها أيضاً فى الميدان التشريعى الخاص . وإلا فإذا اختلف
التشريع بصدد نقط معينة ، وكان لابد من قيام خلافاً على التوالى بخصوص هذه
النقط بين رعيا دولة وأخرى ، فلا مفر من أن يكون مصدر هذه الصعوبات معطلاً
لنماء الوسيلة الجديدة للنقل التجارى وعائقاً للناس عن استخدامها .
فمؤتمر ياريس المذكور قد أثبت أن روح تعاون صحيح تدفع الأمم إلى تحقيق
الرغبة الأكيدة فى توحيد تشريع الملاحة الجوية .

الناحية التجارية

أن الجهود الذى يجب أن تبذله الشركات فى هذه الناحية، لهو مجهود عظيم جداً
إذا أرادت أن تحصل على أكبر إنتاج ممكن ورغبت فى أن تستفيد من وسيلة النقل
الجديدة أعظم فائدة .

وهذا الرقى لا يمكن إحرازه فى الميدان التجارى إلا عن طريق دولى أيضاً يكون
وضعه على وتيرة الاتفاق الذى تم بين مختلف الشركات أو الدول التى تستغل الخطوط
الجديدة . فما تم بالنسبة لوسائل النقل القديمة ، يجب أن يتم بالنسبة للطيران التجارى
ويجب هنا أن نشير فقط إلى النقاط التى يسعون فى أن يقوم عليها الاتفاق المذكور .
١ - استمرار حركة النقل الجوية بلا انقطاع فى جميع الخطوط الرئيسية لأن انتظام
سير الخطوط واستمرار استخدامها هما العاملان اللذان يظهران أهمية هذه الخطوط
وفرض نقل التجارة بواسطتها .

٢ - اتصال مختلف الخطوط الجوية ببعضها لذلك كان من الواجب أن يتفرع عن
الخطوط الرئيسية التى تستغلها شركات معينة فروع تستغلها شركات أخرى ، بحيث
يجد السياح والبريد فى مطار المواصلة طائرات أخرى لنقلهم بلا إهمال إلى النقاط التى
يريدون الذهاب إليها .

٣ - ولهذا كان من الواجب وضع جداول عالمية بمواعيد الطيران حتى يتمكن
السائح من معرفة الزمن الملائم لاستخدام الطائرة .
٤ - التعاون فى توزيع النولون وأجور النقل .

٥ - إيجاد مكاتب خاصة لترغيب السياح في السفر .

ان هذه الاصلاحات وغيرها لا تتطلب فقط وضع اتفاقات بين الشركات وبعضها ولكن تتطلب أيضاً إيجاد اتفاقات بين المصالح كالسكك الحديدية والبريد وشركات الملاحة ، على أن هذه الطريق قد مهدت ، لأن الغرفة التجارية الدولية قد الفت من بينها « لجنة النقل الجوى » في سنة ١٩٢٣ وشركة شيل « الانترنشينال آير ترافيك اسوسيشن » قد ضمت اليها كثيراً من شركات الملاحة الجوية . والامل معقود اليوم على أن هذه الهيئات الدراسية تصل في أقرب وقت إلى حلول سعيده بالنسبة لانظمة النقل الجوى الدولى . فلنستعرض الآن تنظيم حركة النقل الجوية في بعض الدول والسياسة الاقتصادية لهذه الحكومات والشركات اراء النقل الجوى .

في فرنسا

أخذت الحكومة الفرنسية على عاتقها منذ سنة ١٩٢٠ أن تقوم باعداد مايلزم من الاعمال المؤهلة لقيام الملاحة الجوية على أكمل وجه بان درست بداءة ذى بدء في بلادها ومستعمراتها جميع التيارات الكبرى الهوائية ثم أعدت المعدات الضرورية للطيران حتى رأيتها في سنة ١٩٢٦ قد أتت في ميدان الطيران التجارى أربع موانئ هوائية و ١٩ محطة جوية و ٢٤ مطاراً مساعداً و ٨ قواعد للطائرات المائية . ونظمت فوق ذلك شبكة من محطات الارصاد الجوى ، وأقامت عدة محطات لاسلكية و (راديو جونيومترية) (قياس الزوايا بالراديو) خاصة بالملاحة الجوية .

ولكن رغمًا من هذا الاهتمام الكبير فان الحكومة الفرنسية لم تأخذ على عاقبها استثمار خطوط النقل الجوية بذاتها ، بل إنها أثرت أن تشجع على إنشاء شركات خاصة بالملاحة الجوية وقطعت على نفسها عهداً بما وتها حتى تنمو وترق ويتسع نطاق استغلالها الجوى .

ففى أى شكل جاءت هذه المعاونة ؟ لم تمنح الحكومة الفرنسية ما يتأسس من شركات للنقل الجوى امتيازات بالمعنى الصحيح لهذه الكلمة ، وإنما أخذت تمد هذه الشركات بالمال لتستثمر خطوطاً جوية معينة ذات صبغة عامة وجعلت لكل شركة

منطقة محدودة لجهودها ونشاطها حتى لا تنافس غيرها من الشركات المماثلة لها . ويكون هذا الامداد المالى بموجب تعاقد لمدة عشر سنوات حتى تستطيع الشركة تحقيق الخدمة العامة التى أنشئت من أجلها وبموجب هذه العقود تتعهد الحكومة الفرنسية أن تسد العجز الناجم سنويا عن استغلال الخطوط . . . وإذا نحن راجعنا آخر عقد من هذه العقود وهو العقود بين الحكومة الفرنسية وشركة « اتحاد الهواء » رأينا أن الدولة الفرنسية لا تمد يد المساعدة الى هذه الأنواع من الشركات دون مقابل ، بل رأينا أن للدولة حصصاً فى الارباح تتناولها عند التوزيع حتى تتمكن ، مع الزمن ، من استرداد ما تكون قد أعانت به الشركة من مال .

وإذا كانت هذه العقود تنص على منح الدولة حصة فى الارباح مقابل معونتها السنوية فإن ذلك لا يفيد اشتراكها فى إدارة المشروعات بأى شكل كان ، بل لها فقط :

١ - شىء من الرقابة بواسطة مكتب « فيريتاير » الذى سبق أن نيط به أمر رقابة البواخر .

ان دفاتر تسجيل البواخر حسب ترتيب خاص كان مظهرًا من مظاهر الفكرة الدولية . فلقد رأوا فيما مضى أن من تكاليف الدولة السهر على طمأنينة أصحاب الاموال والمصالح على اعتبار هذا الضمان من متمات النظام العام . ولكن للوصول الى تحقيق الغاية من أى رقابة أو أى اشراف يجب أن يكون الاشراف حاصلًا فى الوقت المناسب كما يجب أن لا يتسبب عنه إلا أقل ما يمكن من العوائق أمام الاستثمار التجارى المنظم ولهذا يتضح لاول وهلة أن اشراف الدولة لا يمكن أن يقع بهذه الشرائط بالنسبة للبواخر التى تقطع مراحل عالمية ، بما انه سينفذ خارج مناطق سيادتها القومية . وفضلا عن هذا فمن المسلم به أن بجانب مسألة الطمأنينة مسائل مالية هامة (كالتأمين والرهن الخ ..) وهى تتطلب بطبيعتها معلومات دقيقة عن الاحوال المالية وتخرج عن متناول الميدان الحكومى .

فمنذ سنة ١٨٢٨ أى منذ العهد الذى ظهرت فيه سجلات ترتيب البواخر بدرجاتها وقوتها ، قد أمكن عمليا الوصول إلى حل مسألة من أعوص المسائل ، إذ أصبحت

الباخرة منذ الشروع في بنائها خاضعة إلى مراقبة دقيقة من ناحية الموافقة على تصميم البناء وملاحظته وتفشيخ الباخرة في مواعيد معينة للكشف على عددها وقوتها ووضع تقارير عنها في حالة العطب في أى زمان وأى مكان .

ولما عنت الدول بأمر الملاحة الجوية ووضعت اتفاقية الملاحة الدولية في ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ فكرت كل دولة في وضع قانون خاص بالطيران فكان قانون فرنسا الذى صدر بتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٢٤ . ولقد رأى وقتئذ وكيل وزارة الطيران والنقل في فرنسا أن جميع الاسباب التى دعت الى ابتكار سجلات ترتيب البواخر قائمة أيضا بالنسبة للطيران فعمل على أن يأخذ هذا الاحتياط بالنسبة للطيران حتى تتم الطمأنينة ، وكذا في سبيل حل « مكتب فيريتاس » على أن يقرر امتداد رقابته الى الطائرات بشروط مماثلة للمتبعة لآراء البواخر . فأصدر مرسوم ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٥ الذى تناول هذا الموضوع ، وناط « بمكتب فيريتاس » مراقبة وضع تصميم الطائرات وبنائها حتى يمكن أن تمنح شهادة قابليتها للملاحة الجوية ، كما ناط به أيضا مراقبة الطائرات والعمل على صيانتها واصلاحها الاصلاح الضرورى لوقايتها من العطب حتى تصبح الطائرات حاملة شهادة تبين كفايتها للطيران

فمنذ خمس سنوات توجد في فرنسا سجلات ترتيب الطائرات لتسجل فيها حسب أهميتها واستعدادها مع لائح لبناء الطائرات وشروطه وحق الاشراف عليها ومراقبة أحوالها ، كما يوجد بجانب ذلك عدد وفير من الخبراء في فن الطيران داخل فرنسا وخارجها للمراقبة في الخارج والتأكد من قيام الطائرات بمهامها على وجه مرض .

٢- وللدولة أيضاً شئ من الرقابة فعلاوة على الموظفين المختصين بمراقبة الحسابات يمثل الحكومة في مركز الشركة العام مندوب خاص يعمل باسم وزير الطيران والنقل الجوى .

وبما ان الدولة الفرنسية طرف في اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ فقد تمكنت

بسهولة من مد خطوطها الجوية في البلاد التي وقعت على المعاهدة . ولكنها اضطرت
ازاء الدول التي لم توقع على هذه المعاهدة الى ان تبرم اتفاقات خاصة للطيران فوق
أراضيها . ولهذا رأيناها توقع اتفاقيات بينها وبين سويسرا وهولندا والدانمرك ،
كما ان الشركة العامة لمشروعات الطيران الفرنسي قد تمكنت هي الاخرى من أن
تحصل من الحكومة الاسبانية على حق المرور فوق جميع أراضي هذه الدولة حتى
تصل الى مراكش وتحقق مواصلة الخط الجوي (فرنسا - مراكش)

الباب الخامس

الدولة المركبة

الفصل الاول

كلمة عامة

ابنا في الجزء الثاني من كتابنا « علم الدولة » ان الدستور الانجليزي كان مصدرا من المصادر التي اعتمد عليها المؤسسون الفرنسيون خلال وضع الدساتير الفرنسية ابان الثورة الفرنسية . ولذلك درسنا الدستور البريطاني وأطواره منذ نشأته حتى نهاية القرن الثامن عشر . وقد أشرنا الى جانب ما تقدم إلى أن المؤسسين الفرنسيين قد اعتمدوا أيضا على دستور الولايات المتحدة عند ما وضعوا دساتير الثورة الفرنسية حيث قرروا تطبيق مبدأ انفصال السلطات المطلق . ولكننا نرى ألا معنى لهذه الإشارة إذا لم نردفها بدراسة فكرة الدولة المركبة بوجه عام . ولا سيما فكرة دولة المهدية الاستقلالية ودولة المهدية المركزية .

ما هي الدولة المركبة ؟

ان أول ما يجب أن تعرفه بخصوص هذا الموضوع هو ماهي الدولة المركبة (Etat Composé) أو الدولة المتعددة (Etat Multiple) أو الدولة المهدية (Etat Fédératif) بشقيها: المهدية الاستقلالية والمهدية المركزية . وكل هذه أسماء يكاد معنى بعضها يحاكي معنى البعض الآخر ، وفي الوسع استعمالها كترادفات لا فارق بينها .

ان الدولة المركبة هي عكس الدولة البسيطة (Etat unitaire أو Etat simple) .
ولقد عرف العلامة فوشيل (Fauchille) الدولة البسيطة بقوله :

« الدولة البسيطة هي تلك التي لا انفصام لوحدها ولها سيادة تامة دائمة في الخارج
ومتجانسة في الداخل » ، ولكن هذا التعريف موضع قد شديد ، لانه تناول كلمة
« سيادة » وهي كلمة دارت ولا تزال تدور حولها أشد المعارك في ميدان القانون
العام وكل ما له مساس به .

ولقد قال لنا فقيه آخر : ان الدولة البسيطة هي تلك التي تقوم فيها حكومة واحدة
سيادة لتجرى ارادة واحدة سواء أكانت ارادة فرد واحد أو جمعية »

ولو حذفنا من هذا التعريف كلمة « سيادة » لكان في الوسع اقراره والتسليم به
مؤقتا ، ولذلك أصبح في متناولنا الآن ان نقول : إن الدولة البسيطة هي تلك التي
تقوم فيها حكومة واحدة تجرى ارادة واحدة ، وإن كل دولة ليست بسيطة هي دولة
مركبة ، ولكننا إذا أردنا تعريفا للدولة المركبة فقد وجب علينا أن نستعيده من
المسيو فوشيل حيث قال :

« تتطلب الدولة المركبة تجمع عدة دول تجمعا تاما الى حد ، ومستقرا الى حد
على أن يقوم هذا التجمع في رعاية حكومة مشتركة وولى أمر مشترك »
واذا نحن حذفنا « ولى الأمر المشترك » من هذا التعريف كما نصح بذلك
المسيو جيل (Gidlin) (ص ٤ من دراساته في القانون الدستوري المقارن لقسم
الدكتوراه سنة ١٩٢٧ — سنة ١٩٢٨) باعتباره عتصراً مادياً أصبح هذا التعريف
أقرب إلى أن يتلاءم دائماً والحقائق والوقائع وكان لنا أن نقول : « إن الدولة المركبة
تتطلب تجمع عدة دول تجمعا تاما الى حد ، ومستقرا الى حد ، على أن يقوم هذا
التجمع في رعاية حكومة مشتركة »

في أنواع الدول المركبة

للدول المركبة أنواع هي الآتية :

- | | | | |
|----------|------------------|--------------------|-------------------|
| أولاً) | الازدواج الشخصى | Union Personueller | أو الاتحاد العرضى |
| ثانياً) | الازدواج الارادى | Union Réelle | أو الاتحاد الفعلى |

(ثالثاً) الدولة العهدية (Etat Fédératif) أو الاتحادية
وهذا الشكل الأخير من الدولة المركبة على ثلاث صور. فقد تكون دولته دولة عهدية
مركزية (Etat Fédéral) . وقد تكون دولته عهدية استقلالية (Confédération)
وقد تكون دولته ذات نظام يتعذر اعتباره نظام دولة عهدية مركزية أو عهدية
استقلالية كالامبراطورية البريطانية بصورتها الحاضرة .

دولة الازدواج الشخصي

دولة الازدواج الشخصي هي حالة دولة تتكون من دولتين أو عدة دول تحكم كل
منها نفسها وفاق قوانينها الخاصة ، ولكل منها نظمها ولكنها متحدة تحت حكم
فرد واحد هو الرئيس العام ، ولقد أصبحت أمثلة الاتحاد الشخصي من ذكريات
التاريخ ، إلا ما هو خاص بالدانمرك وايسلندا ، ومع ذلك فإن اعتبار هذه الحالة بمثابة
ازدواج شخصي لا يزال موضع جدال وخلاف بين الفقهاء .

انجلترا وهانوفر - هولندا ولوكسمبورج

أما إذا أنت أردت أن تنبش قبور التاريخ في سبيل العثور على أمثلة للاتحاد
الشخصي فانك لا تكلف نفسك عناء كبيراً في البحث لتعثر على اتحاد لتوانيا
وبولونيا من سنة ١٣٨٦ إلى سنة ١٥٦٩ واتحاد انجلترا وهانوفر من سنة ١٧١٤ إلى
سنة ١٨٣٨ . وهناك مثل آخر يقرب من السابق وهو مثل هولندا ولوكسمبورج
من سنة ١٨٧٥ إلى سنة ١٨٩٠ ، وإذا قلنا إن هذا المثل يقرب من ذلك فلان السبب
في قيام هذا الازدواج وذاك كان واحداً ، فقد قبلت إحدى دولتي كل من
الازدواجين العمل بما أسماه « القانون الساليكي » (Loi salique)
وهو القانون الذي قضى بجرمان النساء من وراثة العرش بينما قد قبلت الدولة
الأخرى في كل من الازدواجين أن تعمل بهذا القانون كما كان الحال في انجلترا
والبلاد الواطئة .

بلجيكا والكونغو

وهناك مثل آخر للازدواج الشخصى ونريد به مثل بلجيكا والكونغو ، فقد اتحد هذان البلدان فى سنة ١٨٨٥ ، وهو تاريخ تأسيس دولة الكونغو المستقلة الجرة ، تحت حكم ليوبولد الثانى ملك بلجيكا ، وقد استمر هذا الاتحاد إلى أن تنازل ليوبولد عن هذه الدولة إلى بلجيكا أثناء حياته بمعاهدة أبرمت بتاريخ ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٧ ومعاهدة ملحقه بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٠٨ ، وسأتى تفصيل ذلك فيما بعد .

الدانمرك وايسلندا

ولقد أدخل بعض المؤنفين حالة « الدانمرك » « وايسلندا » ضمن حالات الازدواج الشخصى ، ذلك بأن « ايسلندا » قد تأسست دولة ذات سيادة فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٨ وخضعت هى والدانمرك لسيادة ملك واحد هو ملك الدانمرك . ولكن ما يدعو إلى الشك فى أن الحالة حالة اتحاد شخصى هو أن حكومة الدانمرك قد نيط بها ادارة شئون ايسلندا الخارجية دون ملك الدانمرك وحده ، وليس لها علم حرب قائم بذاته ، وفوق هذا وذاك فان ايسلندا قد أعلنت حيدتها الابدية ، وهذا ما دعا بعض المؤلفين وبخاصة المؤلف الهولندى « ده لوتر » (De Loutre) إلى أن يروا فى هذا الازدواج ازدواجا فعليا إراديا . (Union réelle)

الازدواج الارادى

ان ما يمتاز به الازدواج الارادى عن الازدواج الشخصى أو العرضى هو ان وحدته على الامراضية لا تجبى ، عرضا ولا مصادقة فى أى البلدين المزدوجين وإنما تجبى عن ارادة تؤدي إلى تحديد حرية كل دولة من الدولتين المزدوجتين ولا سيما فيما يتعلق بحرية العمل فى دائرة الشئون الخارجية .

فكل دولة من دولتى الازدواج الشخصى تحتفظ بحريتها الكاملة سواء أكان

ذلك في إدارة شئونها الداخلية أم في إدارة شئونها الخارجية. أما في الأزواج الإرادية فتجد على التقيض من ذلك وحدة تقوم مقام الدولتين المندجتين فيه متى كان الأمر خاصاً بالعلاقات الخارجية ، أما فيما له مساس بالشؤون الداخلية فتجد كل دولة من دولتي الأزواج قد احتفظت بحريتها في العمل . إذ لا يهمل الحق في أن يطبق النظام الدستوري الذي يتلاءم واراقتها ، ولذلك تجد الاستقلال الداخلي يكاد يكون مطلقاً ، أما الاستقلال الخارجي فلا أثر له ، لأن الأزواج الإرادية يؤلف من هذه الناحية وحدة لا انفصام لها فترى الهيئات السياسية والقنصلية واحدة في ميدان تمثيل الأزواج في كل دولة من الدول الأخرى ، كما كان شأن «نرويج» (Norvège) من «أسوج» (Suède) بين سنة ١٨١٥ وسنة ١٩٠٥ . وشأن «المجر» من «النمسا» من سنة ١٨٦٧ حتى سنة ١٩١٨ حيث انحلت الوحدة الثنائية.

ولقد ناقش بعض المؤلفين طبيعة العلاقات التي قامت بين النمسا والمجر فرأى فريق منهم أنها علاقات أزواج شخصي ، ورأى فريق أنها علاقات دولة عهدية مركزية ، أما الفريق الثالث فرأى أنها علاقات أزواج إرادية .

رأى المسيو دة لابراديل

في هذين النوعين من الأزواج

تكلمنا في الجزء الأول من هذا الكتاب (ص ٣٠٤ إلى ٣٠٧) عن مبدأ الملكية الارضية (La Patrimonialité de la souveraineté) ونتائج هذا المبدأ . ولقد بقيت آثار هذا المبدأ قائمة زمناً طويلاً حتى في العهد الذي تقلص فيه ظله من ميدان القانون الدولي ، والدليل على ذلك قيام دولة الأزواج الشخصي . ويقول المسيو دة لابراديل في ص ٩ وما بعدها من محاضرة ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٢٨ خلال الكلام عن تكوين الدولة (راجع المبادئ العامة للقانون الدولي) ما يأتي :

« هناك وسائل عدة لقيام جمع من دول (Asaociation d ' Etats) ، وهو

جمع يتعلق بالقانون الدستوري أكثر مما يتعلق بالقانون الدولي، وطرأ البول الأزواجية من هذا الشكل. وهو طراز على نوعين: النوع الأول وهو الأزواج الإرادية كالأزواج أسوج ونزوج حتى معاهدة (Karlestadt) «كارلستاد» سنة ١٩٠٥، وأزواج النمسا والمجر الذي تم سنة ١٨٦٧ وفاق التسوية الشهيرة المسماة (Ausgleich) ولقد بقي هذا الأزواج إلى أن انحلت عقب الحرب العظمى وفاق معاهدة الهدنة ومعاهدة سان جرمان (Saint-Germain) للنمسا وتريانون (Trianon) للمجر.

أما النوع الثاني فهو الأزواج الشخصية، ويميز هذا الأزواج هو قيام دولتين في وقت ما من التاريخ تحت حكم شخص واحد فانت تجدد في الأزواج الإرادية هيئات مشتركة ورايطة دائمة ترتبت على مشيئة أعرب الدولتان عنها في سبيل الثناء عقد اتحاد فيما بينهما.

أما في الأزواج الشخصية فلا وجود لشيء من ذلك. إذ تعيش كل دولة من دولتي الأزواج عيشة منفصلة ومستقلة عن عيشة الأخرى، ولكن قد يحدث أن تقابلاً كل منهما بأن تصبح تحت حكم ولي أمر واحد تنفيذاً لنص دستوري يقضي بمحصر ميراث السلطة العليا والتاج في شخص واحد.

ولقد حدث هذا الأمر كثيراً خلال عصور التاريخ ولا سيما عندما صعد ملوك هانوفر عرش إنجلترا حيث أدت وحدة الملك إلى أزواج شخصية بين بريطانيا العظمى وهانوفر. وكذلك كانت الحال بين إمارة نيوشاتل وبروسيا ولا سيما خلال العصر الذي عاشه «قاتل» الذي وضع مبادئ للقانون التولي جاءت متعارضة ومبادئ جروسيوس. وقد بينا ذلك في الجزء الثاني (من ص ٥٩ إلى ٩٨)

وهناك مثل آخر عن أزواج لوكسمبورج مع البلاد الواطئة، فقد ازدوجت لوكسمبورج بالبلاد الواطئة في سنة ١٨١٥ ازدواجاً شخصياً، إذ أصبح ملك البلاد الواطئة غرندوقاً على لوكسمبورج.

هذه أمثلة للأزواج الشخصية، فكل من الدولتين اللتين تجمعتا أو اقتربتا من بعضهما على الأصح «قد عاش عيشة مستقلة»، وكان له دستور قائم بذاته، ومعاهدات خاصة، وحياة داخلية ودولية على حدة، ولكن ولي أمر أحدهما قد

دعى فى لحظة ما لتولى شؤون السيادة فى الأخرى وحمل الناجين وحده .

وإذا كان قد حدث ان ادى قانون وراثه العرش الى الجمع بين الناجين على رأس واحد فقد يحدث ان يفرق هذا القانون نفسه بينهما . كأن يموت ولى الامر ويكون قانون الوراثة قد نص على استقلال فرد بتاج واخر بتاج ، فينحل الازدواج الشخصى . وهذا ما حدث تلقاء موقف هانوفر من المجترا عندما صعدت الملكة فكتوريا عرش بريطانيا سنة ١٨٣٧ حيث انحل الاتحاد الشخصى بين هاتين الدولتين ، وكذلك كان الشأن تلقاء لو كسمبورج سنة ١٨٩٠ عندما صعدت الملكة «ولهمينا» عرش هولندا حيث لم تستطع أن تحكم الا البلاد الواطئة .

فان تجد فيما تقدم نوعا غريبا من الدولة ، ولكنه آخر أثر من الانار المترتبة على مبدأ الملكية الارضية للسيادة ، بما أنه لاسباب القانون الخاص ، وتحت تأثير واقعة خاصة ، هى واقعة الميراث فى أسرة ، قدراينادولتين عصريتين قد ازدوجتا فى القرن التاسع عشر ازدوجا مؤقتا ، وهذا ما يتناقض وفكرة الدولة ذاتها ، لان الدولة لاتعمل لوقت محدود ، وانما تعمل لزمن غير محدود ولومن النواحي النظرية والادبية والقانونية ، حيث لادولة لاجل ، لان الدولة حدث خاص ، مفروض فيه سلطان خاص ، هو مصدر السيادة ، والسلطان الخاص لا يمكن أن يقبل منطقيا حدا لنفسه ، ولذلك كان للدولة من الأمل فى الزمن لانها فى مالم يطمع فيه الفرد لسوء الحظ . أما المؤرخ فلا يرى أجل الدول لانها ثابا . على عكس الفقيه فانه لا يعرف أجلا للدولة الا ما كان لانها ثابا ، لان تكوين الدولة يتم دون تحديد أجل . ولان الواجب يقضى بان تعيش الدولة على مجرى الاجيال حتى لا يهرب عواقب خطر التوقيت كل من يقدم على التعاقد معها . وهذا ما يترتب عليه المبدأ الجليل القائل بوحدة الدولة واستمرارها خلال الاجيال ورغم تغيير الحكومات ، اذ الحكومة ليست الاتعبيرا عن ارادة الدولة ، ولا عمل لها الا فيما هو أصل الدولة ، واصل الدولة مادة حيوية لاحد لأجلها .

فعندما نكون أمام ازدواج شخصي نجد مصالحي خاصة تتدخل لتعوق نفاذ القانون العام بخلاف ازدواج يتباين وطبيعة الدولة ذاتها، لأن أجل هذا الازدواج يتحدد ضرورة وفاق الزمن الذي يتطلبه قانون وراثة العرش .

فالازدواج الشخصي هو إذن أثر من آثار النظم العتيقة التي تقوم شاهدا على بقاء فكرة قديمة ، ومن أجل هذا رأينا الازدواج الشخصي ينجح من تلقاء نفسه الى الزوال شيئا فشيئا .

إن غاية هذا الزوال ليست مترتبة بحسب على اتحاد الشخصية الطبيعية للوارث في الدولتين ومصير هذه الشخصية للزوال حتما ، ولا على ما في مبدأ الازدواج الشخصي من أسباب التكوين الواهية السريع العطب والزوال ، وإنما أيضا لأن فكرة السيادة في هذا الازدواج متنافرة والقانون العام العصري ، ذلك بأن القانون العام القديم قد اعتبر الملكية *Propriété* أساس السيادة ، وهذا ما ظهر جليا في صورة غريبة من صور الازدواج الشخصي التي دامت من سنة ١٨٨٥ الى سنة ١٩٠٨ وهي اتحاد بلجيكا بالكونغو .

ازدواج بلجيكا بالكونغو

إن ازدواج بلجيكا بالكونغو قد جاء ازدواجا شخصيا غريبا ، فكيف تم هذا الازدواج ؟ لقد كانت بلجيكا متمتعة بنظام الحيد الدائمة ، وهي حيدة ما كانت تبيح لها دوليا أن تمتلك مستعمرات بغض النظر عن نصوص دستورية نحتت فيما بعد . ولكن الملك « ليوبولد » كلف الميسو « ستانلي » باختراف إفريقيا لارتياح مجاهلها فصدع بالامر . ورفع العلم البلجيكي فوق ربوع شاسعة وما كان بعدئذ من عاهل بلجيكا الا أن أسس شركة خاصة دعيت بالشركة الدولية الافريقية واقام صرح امبراطورية افريقية عظيمة سميت الكونغو البلجيكية .

ولكن كيف يسوغ لبلجيكا وهي الدولة المحايدة التي ضمت الدول حيدتها أن تغير كيائها الارضي مع الاحتفاظ بحيدتها ؟ لقد كانت هناك وسيلة بسيطة لتحقيق هذا الامر ، ولكن الوسائل البسيطة تغيب دائما عن لاذهان الكبيرة في بداية الرأي ، ونريد بهذه الوسيلة البسيطة حمل الدول التي ضمت حيدة بلجيكا على أن

تسلم بتوسيع قاعدتها الارضية . فهل فكر الساسة في ذلك ؟ أم قدروا لهذه الوسيلة الاصطدام بمعارضة بعض الدول ولذلك رأوا من المهارة والنبوغ والكياسة أن يجعلوا من الكونفو دولة مع أنهم لم يكن أمة لتجرده من الضمير السياسى ، وإنما كان حسدا من القبائل التى تجردت من التريبة والتهديب والثقافة جديرا بان يجعلوا منه كالأى بعض الفقهاء ، مالا مباحا لبلجيكا أن تكنسب ملكيته باحتلال ناجز وفاق اتفاقية برلين الرقيمة ٢٦ فبراير سنة ١٨٨٥ ؟

لقد كان هذا الاقدام تشويها للواقع ، لانهم خلقوا دولة صورية بينما الواجب كان يقضى بان تكون الدولة حقيقية أصليا . ومع ذلك فان انشاء هذه الدولة الصورية كان عن طريق الاعتراف بها ، فلما تم اختلاق هذه الدولة الصورية اتحدت بلجيكا عن طريق تعيين ليوبولد الثانى ملكا عليها فصار ملك بلجيكا الدستورى ملكا مطلقا على الكونفو ، ولما كانت وسيلة الازدواج الشخصى متفقة تمام الاتفاق مع مبدأ قيام السيادة على الملكية العقارية فقد نقل ليوبولد حقوقه على الكونفو الى دولة بلجيكا بطريقة من طرق القانون الخاص . وهى طريقة الوصية أولا والهبة ثانيا .

لقد كتب الملك ليوبولد الثانى وصية تنازل بها أولا عن الكونفو لبلجيكا — وهنا تتجلى فكرة قيام السيادة على مبدأ الملكية العقارية — ولكن هذا الملك قد أراد ألا يستعجل البلجيكيون أجله فوهب الكونفو لبلجيكا ثانيا . وهكذا انتهى أجل الازدواج الشخصى بين بلجيكا والكونفو ، وهو ازدواج شخصى لم يكن راجعا نشأته الى قانون وراثته العرش . وإنما كان راجعا الى طريقة من طرق الملكية فى القانون الخاص ، إذ تملك ليوبولد الكونفو بوضع اليد على المال المباح ونقل هذه الملكية عن طريق الهبة ، وبذلك رأينا المبدأ الذى توسع فيه « جروسيوس » فى القرن السادس عشر بناء على قيام السيادة على أساس من الملكية قد بقى معمولا به فى القانون الدولى حتى نهاية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين » (١)

(١) Les principes généraux du D . International . (Cours de M . A de Lapradelle) 3 me le çon, mardi 27 Novembre 1928) .

المبادئ العامة للقانون الدولى (مجموعة دراسات الميسوا . ده لابراديل — الدرس الثالث — ، الثلاثا ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٢٨)

الدولة العهدية

Etat Fédératif

ان نوع الدولة التى أسموها الدولة العهدية هو أصح نوع من الدولة المركبة التى يعيننا درسها من الناحية الدستورية .

لقد لاحظنا عند الكلام على الازدواج الشخصى والازدواج الارادى أن بين هذين الازدواجين ميدانا مشتركا يتمتع فيه الازدواجان بالحرية المطلقة فى وضع النظام الداخلى أو تغييره وفاق المشيئة . وان الفارق الوحيد بين الازدواجين ينحصر فى أن حرية العمل الخارجى تامة فى الازدواج الشخصى ولكنها منعدمة فى الازدواج الارادى . أما فى ميدان الدولة العهدية فاننا نجد طرازا آخر لولى الامر يعمل فى دائرة اختصاص الدول المتعاهدة سواء أ كان ذلك من ناحية العمل الخارجى أم من ناحية العمل الداخلى ان طراز الدولة العهدية يتطلب توزيع الاختصاصات الداخلية بين مختلف الدول التى يتألف منها . ولكن توزيع الاختصاصات بين هؤلاء الاعضاء لامعيار له ، فقد يتفاوت قلة وكثرة حسب الاحوال ، ولذلك فان تحديد الحرية العملية للدول التى تتألف منها الدولة العهدية تختلف حسب طرازها الذى يمكن أن يكون دولة عهدية مركزية Fédération كما يمكن أن يكون دولة عهدية استقلالية Confédération أو دولة عهدية لا استقرار لشكلها ولا بيان كلالمبراطورية البريطانية

انواع الدولة العهدية

فللدولة العهدية إذن أنواع . وهذه الانواع هى موضوع دراستنا .
ان لهذه الدراسة أهمية كبيرة فى العصر الحاضر ولا سيما بعد ذبوع العمل بمختلف انواع الدولة العهدية ذبوعا عظيما ، ولكننا مع ذلك لن نبالغ فى تحطى حدود الدرس ونذهب إلى الحد الذى وصل اليه المسيو « له فور » Le Fur فى كتابه الجليل الشأن Etat fédératif et confédération d ' Etats وان كنا سنعمد على هذا الكتاب كل الاعتماد فى البحث ، أجل اننا لن نذهب إلى حد أن نقرر أن عدد الدول البسيطة

جعل يتضائل ، وإن ظل هذا الطراز أخذ يتقلص شيئاً فشيئاً . وإنما سنؤيد الرأي القائل بأن نظرية « العهدية » Le Fédéralism. قد أصبحت مبدأ لنظام قوي في الحياة واشتدت وجعلت تتجلى على أعيننا في صورة وقائع ذات بأس وسلطان .

إن العالم أجمع قد ألم تماماً بالأمثلة العادية التي تضرب للدولة العهدية ذات ذات الشخصية القانونية المعينة الثابتة بنوعها المركزي والاستقلالي ، فأمامه جمهوريات الولايات المتحدة وسويسرا وألمانيا حتى سنة ١٩١٩ على الأقل وقد تكون كذلك إلى الآن ، رغما من أن الواجب يقضى علينا بأن نشير إلى نقط الخلاف التي أثّرت منذ سنة ١٩١٩ بصدد من طبيعة الريخ القانونية .

طبيعة الريخ منذ سنة ١٩١٩

يتناقش الفقهاء الألمان اليوم فيما إذا كانت دولة الريخ لا تزال دولة عهدية أم أنها صارت دولة بسيطة ، أي هل للبلاد التي تألفت منها الدولة الجرمانية طبيعة الدول التي انسلكت أعضاء في الكتلة أم أن لها على العكس طبيعة مطلق جماعات ومحض أجزاء أرضية غير متمركزة ؟ لقد زعم بعض الفقهاء أن دستور فيمار Weimar الرقيم ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ قد دخل الريخ الحق في أن يحور الموقف القانوني للبلاد التي تكونت منها الدولة وفق مشيئته ، وإذن فليس لهذه البلاد طبيعة الدول التي كانت لهن أيام الامبراطورية التي تأسست تطبيقاً لدستور سنة ١٨٧١ ، حتى لقد قال أصحاب هذا الرأي في هذا الصدد : إن هذه الولايات ليست دولاً ولكنها بلاد Lande ويقابل هذا الخلاف في الاسم خلاف في الموضوع ، فبينما ولايات الريخ في سنة ١٨٧١ كانت دولاً نجد بلاد Les lander الريخ بعد سنة ١٩١٩ ليست إلا إدارية لامركزية .

أما المؤلفون الآخرون فقد أيدوا على النقيض الرأي القائل بأن الريخ قد بقي بعد سنة ١٩١٩ اتحاداً مركزياً Une fédération وان البلاد lander — أي الدول القديمة التي تعير اسمها — قد احتفظت مع ذلك بنفس الطابع التي كانت لأعضاء الدولة التي طبق عليها دستور سنة ١٨٧١ ، ذلك بأنه إذا كانت دستور « فيمار » قد

ركز السيادة في الشعب الألماني كله ، وجعله مصدر هذه السيادة ، فانها تصدر أيضاً في كل بلد تتألف منه الدولة باعتباره عضواً فيها عن الشعب ذاته أيضاً ، فكل بلد له تشريعه الخاص ، وله إدارته الخاصة ، وله قضاؤه الخاص ، كما أن لكل بلد داخل ميادين معينة نفس الامتيازات التي لسلطان الدولة ، وهذا هو مقياس الدولة حقاً .
ففي الوسع إذن أن نسلم مؤقتاً بأن دولة الرعيح دولة عهدية من طراز العدية المركزية كدول أمريكا الجنوبية العديدة

حيوية الفكرة العهدية في العصر الحاضر

ولقد نبتت أخيراً دول عهدية ، لجمهورية النمسا دولة عهدية بمقتضى دستورها الصادر في أكتوبر سنة ١٩٢٠ ، كذلك قد رأينا معركة في سبيل الفكرة العهدية تنشب في أوروبا الوسطى ، ولقد تناهت هذه الفكرة بالظفر في شرق أوروبا حيث تمكنت من روسيا وقام هناك نظام عهدي جديد . كما قام هذا النظام في مختلف بقاع روسيا العتيقة .

ففي البلاد المحيطة بالبحر البلطيق رأينا الفكرة العهدية تتناهى إلى وضع مشروع لهدية استقلالية أدى رغم فشله إلى عقد مؤتمرات في سنة ١٩٢٠ ، وقد حضر هذه المؤتمرات مندوبون عن فنلندا وأستونيا ولتوانيا وبولونيا ، ولقد رأت عصبة الأمم في النظام العهدي واسطة حل الخلافات التي لا تزال إلى اليوم مشتبكة بين لتوانيا وبولونيا . فقد وافق مجلس العصبة بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٩٢١ والجمعية العمومية للعصبة بتاريخ ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٢١ على مشروع وضعه السياسي البلجيكي المسيو « هيمنس » (Hyman) قصد به إلى أن يجعل من لتوانيا وبولونيا دولة عهدية وإعما في طراز خاص ، ولكن المشروع قد عدل مراراً ، وهذا ما يدل على أن الفكرة العهدية فكرة حية قوية رأى فيها الساسة أخيراً واسطة حل بعض المشاكل .

أما فيما يتعلق ببولونيا نفسها فان مشروعات عهدية كثيرة قد وضعت نذكر منها مشروع الأستاذ البولوني الشهير البروفسور بوزيك Bouzek الذي أذيع في مايو سنة

١٩١٩ فانار تفكيراً عميقاً في تفاصيله ، وفي وسعك أن تطلع على هذه التفاصيل في رسالة عن « العهدية في شرق أوروبا » لمدام سوكينسيكا (M^{lle} Suckien Cycka) ولكن هذه الحركة الفكرية لم تقو على ولوج الابواب العملية رغمًا من المحاولات الجدية التي بذلت في سبيل تحقيق النظام العهدي ، فالافكار الواسعة النطاق التي رمت إلى تأليف دولة عهدية تدرج فيها جميع شعوب الامبراطورية الروسية العتيقة قد عدلوا عنها كما عدلوا عن تلك الافكار التي كادت تتحقق في روسيا بعد تمزقها الاخير . حيث لم تبق العهدية البلطيقية ماثلة أمامنا إلا لغرض سام من الجائز تحقيقه في مستقبل بعيد .

الدولة العهدية

للجمهريات الاشتراكية السوفيتية

ولكن الفكرة العهدية قد نجحت في روسيا حيث استقرت الدولة العهدية للجمهريات الاشتراكية السوفيتية .

كانت الجمهريات السوفيتية قبل قيام الدولة العهدية مؤسسة على نظام خاص لم تكن قاعدتها القانونية عملاً إجماعياً وإنما كانت قاعدته قائمة على معاهدات أمضتها روسيا باعتبارها الهيئة المركزية بالإشتراك مع مختلف الجمهريات الاخرى ، وهي معاهدة ١٣ سبتمبر سنة ١٩٢٠ مع أذربيجان ومعاهدة ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مع أوكرانيا ومعاهدة ١٦ يناير سنة ١٩٢١ مع جمهورية روتينيا البيضاء Ruthénie blanche ومعاهدة ٤ مارس سنة ١٩٢١ مع جمهورية بولخاره السوفيتية .

ولقد اقتصت العلاقات المتولدة عن تلك المعاهدات جميعاً بطبيعة معينة حيث خولت نوعاً من الرقابة العامة على أعضاء هذه الدولة للهيئة المركزية المسماة الجمهورية الاشتراكية العهدية الروسية التي يرمز لها بحروف

Union des Républiques Socialistes Soviétiques (U . R . S . S)

ان النظرية الروسية التي خلعت على الهيئة المركزية في روسيا السوفيتية تلك الرقابة تقرب من النظرية التي قامت على مقتضاها الدولة العهدية نظراً لأن ميداناً

خاصا ببعض الشؤون قد توحد . ومع ذلك فليس هناك هيئة مركزية ، وتوزيع الشؤون التي توحد ميدانها مختلف عن ميدان شؤون الدولة العهدية المركزية لأن المتعاقدين قد نظروا إلى هذه الشؤون من زوايا مختلفة باعتبار كل متعاقد هيئة مركزية ، ولكن هذه المرحلة الاولى قد فتحت الطريق أمام إنشاء دولة عهدية مركزية حققها فيما بعد دستور سنة ١٩٢٥ الذي أنشأ ازدواج الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية

أعضاء الاتحاد السوفيتي

يتألف اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية من أربع جمهوريات اشتراكية وقعت دستور الاتحاد ، وهي الجمهورية الاشتراكية العهدية السوفيتية الروسية ، والجمهورية الاشتراكية السوفيتية لأوكرانيا ، والجمهورية الاشتراكية السوفيتية العهدية بالقوقاز .

فالاتحاد السوفيتي يتألف أولا من هذه الجمهوريات الأربع ، وقد انضم اليهم فيما بعد جمهوريتان سوفيتيتان : ألتا في سنة ١٩٢٤ وهي الجمهورية الاشتراكية السوفيتية لـ Oubekstan وبذلك صار عدد الجمهوريات التي تألف منها هذا ازدواج العهدي المركزي ست جمهوريات .

وأنت تجد بين الوحدات التي تكون منها هذا الاتحاد الجمهوري الاشتراكي السوفيتي جمهوريتين هما بذاتهما دولتان عهديتان مركزيتان ، واذن فهناك دولة عهدية مركزية من درجتين مختلفتين حيث تجد الجمهورية الاشتراكية العهدية السوفيتية الروسية التي تشمل تسع جمهوريات مستقلة ذاتيا وجمهورية عهدية . أما الجمهورية الاشتراكية السوفيتية القفقاسية فتشمل ثلاث جمهوريات اشتراكية سوفيتية هي جورجيا وأذربيجان وأرمينيا .

واذن فنحن أمام دولة عهدية من درجتين ولها شأن عظيم في العالم بما أن عدد سكانها ١٣٢ مليون نسمة .

- فـدستـور الـاتـحاد الـروسـي الـسوفـيـتي الـاشـتراكي هـو دـستـور عـهـدي رـغم تـصـريـح البـعض بـما يـفـيد عـكـس ذلـك . ولـا سـيـا الـبروفـسـور « مـيركـين جـتـزنـويـتش » Mirkine Guelzenwitch الـذي كـتب عـن القـانـون العـام رـسـائـل هـامـة سـنة ١٩٢٥ فـانـكـر بـها طـبـيعة العـهـدية المـركـزيـة لـجـمـهـوريـة الـازدواج الـروسـي الـاشـتراكي مـعـتمـداً فـي تـقـرير ذلـك عـلى أن الـازدواج الـروسـي الـاشـتراكي الـسوفـيـتي ونـظـرية الـسوفـيـت عـلى العـمـوم لا يـقـران مـبـداً انـفـصال السـلـطـات . حـتى لـقد قـال هـذا الفـقيه بـصـدد هـذا « إن ما يـبيـح تـعـرـيـف الـدولة العـهـدية المـركـزيـة هـو تـوزـيع الـاختـصاص ، فـمـتى تـعـذر فـصل الـاختـصاص التـشـريعي عـن الـاختـصاصات الـاخـرى لـلدولة فـلا يـكـون فـي الوـسع تـبـيان طـبـيعة الـدولة واعتبارها عـهـدية ، والقـانـون الـسوفـيـتي العـام لا يـقـر مـبـداً انـفـصال السـلـطـات واذا فـلا يـجـوز أن تـعـتـبر هـذه الـدولة عـهـدية مـركـزيـة كـما يـرى غـير نا »

ولكن هذا السبب ليس مقنعاً ، ذلك أنه إذا كان دستور هذا الازدواج لا يوزع الاختصاص من الناحية التشريعية فإنه يوزعه من الناحية العامة ، فقد توزعت الاختصاصات بتحويل السلطة العليا حقناً تحددت في دقة وأحصى عددها في جلاء مع بقاء الاختصاصات الأخرى للدولة التي انسلكت في عضوية الاتحاد . على أن هذا التوزيع لا يستثنى التشريع بل يبقيه من اختصاص الدول أعضاء الاتحاد . ويطلقه من القيود كما يطلق الجهود التي تبدل في ميدانه ، إذ أباح للدول الاتحاد اصدار بعض مراسيم ولوائح وقرارات ، فهذا التوزيع يوزع إذن الاختصاص إلى حد ، وإذا لم يكن قد وزعه توزيعاً تاماً من ناحية التشريع فإنه قد وزع الاختصاص من ناحية الجهد العام للدولة .

وهذا ما يمكن لتكون أمام دولة عهدية ، هذا إلى أن دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية قد ظهرت عليه ملامح عديدة تدل على قيام حكومة دولة عهدية مركزية ، وإذن فللسلطة المركزية أن تأمر وتنهى وتقود كل شيء في أراضي الدولة ، ولها حقوق المراقبة على نشاط الوحدات أعضاء العهدية كما لها سلطة فض المنازعات التي يحتمل أن تنشأ بين تلك الوحدات أو الولايات ، وكل ما في هذا الدستور من تناقض مع فكرة الدولة العهدية المركزية نقطة واحدة هي تلك التي تخول أعضاء العهدية حق

الانفصال والانسحاب وهذا الحق معتبر بصفة عامة مغايراً لطبيعة الدولة العهدية المركزية Fédératinn ، ولكنه يتفق تمام الاتفاق وطبيعة الدولة العهدية الاستقلالية

Con fédératinn

إن هذا النص موجود في الدستور السوفييتي بلا مراء ، ولكننا إذا دققنا في تحرير قيمته القانونية الصحيحة وجدنا أن الازدواج الجمهوري الاشتراكي السوفييتي إذا لم يكن دولة عهدية مركزية فهو دولة عهدية استقلالية ، ولكن هذا الاتحاد يبقى مع ذلك على الأقل نظام « دولة عهدية مركزية » من جهة أخرى ؛ إذ من الواجب في كل علم ، ولا سيما علم القانون العام ، ألا تتعلق دائماً بالنص الحرفي ، إذ قد يحصل كثيراً ألا يكون هناك تطابق بين النص الحرفي والروح القانوني للنظام القائم وفاق هذا النص ، وسنرى أن هناك حالة شائعة في الدول المركبة هي أن دولاً مركبة يطلق عليها غالباً أسماء مستعارة من طراز قانوني معين بينما يتضح بعد تمحيص طبيعتها الجوهرية أنها من طراز آخر ، وأذن قد يحصل أن يوجد في دستور بعض نصوص لا تنطبق من ناحية حرفيتها على الروح القانوني للنظام القائم ، ولذلك يتعين ألا نغنى كثيراً بنص الدستور السوفييتي حتى لا نجعل من الازدواج الجمهوري الاشتراكي السوفييتي دولة عهدية استقلالية وتقرر رغماً من هذا النص أن الازدواج السوفييتي لا يزال دولة عهدية مركزية .

الفصل الثانى

كلمة أولية

فى البناء القانونى

للالمبراطورية البريطانية

بين الاحداث السياسية المتصلة بالدولة المهدية والتي تلمس أثرها العميق فى عالم المشاهدات اليوم ، حدث غريب مترامى الاطراف هو بلا شك الحدث الخاص بالامبراطورية البريطانية التى لا تغيب الشمس عن أجزائها .

لقد تجددت قواعد البناء القانونى للامبراطورية البريطانية تجددًا تامًا عن طريق المتفاوضات الامبراطورية (Conférence impériales) ولا سيما المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد فى لندن خلال شهر أكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٢٦ .

ضم هذا المتفاوض الامبراطورى مندوبى بريطانيا العظمى وكندا واستراليا وزيلندا الجديدة والهند ، ولقد لاح أمامه وهو يعمل واجهتان ظهرانهما متعارضتان سطحيا ولذلك أثارنا تقدا وتعليقا فى اتجاهات متباينة .

أما الواجهة الاولى فتتخصر فى أن هذا المتفاوض قد حقق للدومنيون (ولايات التاج الحرة) نوعا من التحرير التام .

وأما الواجهة الثانية فتتخصر فى أن هذا المتفاوض قد تابع سياسة تدعيم وتجديد تلقاء الوحدة الامبراطورية .

واما التناقض فينحصر فى كيف يكون فى الوسع تدعيم الوحدة البريطانية عن طريق تحرير أعضاء هذه الوحدة تحريرا تاما .

ومما لاشك فيه أن رقا عظيمًا طرأ على ناحيتى الفكرتين اللتين اصطدمتا خلال

القرن التاسع عشر ، ولقد طرأ هذا الرق بدرجة واحدة على الافكار الحرة التي بثتها مدرسة منشستر من جهة ، وعلى الافكار الاستعمارية التي ابتكرها سنة ١٩١٠ الوزير البريطاني جوزيف تشمبرلين (Joseph Chamberlain) من ناحية أخرى إذ شاهدنا أن عمل مدرسة منشستر الحرة قد تنهى إلى الاستقلال التام للمستعمرات ، أى إلى الاستقلال الداخلى لولايات التاج الحرة . أما الفكرة الاستعمارية فان عملها على النقيض قد تنهى إلى إحكام العلاقات وتوثيق الروابط بين جميع الوحدات المكونة للإمبراطورية البريطانية . ولقد استطاع المتفاوض الامبراطورى المنعقد فى سنة ١٩٢٦ أن يحقق باعجوبة جميع المطالب الاستقلالية التى نادت بها المدرسة الحرة و يُمكن للاحلام التدعيم الامبراطورى التى نادت بها النظريات الاستعمارية ، وبهذه الوسيلة استطاع متفاوض سنة ١٩٢٦ أن يجعل الجهود التى بذلت فى نشاط مستمر منذ سنة ١٨٨٧ حتى ذلك الحين ثمر ثمرة طيبة .

المتفاوضات الامبراطورية البريطانية

منذ سنة ١٨٨٧

كان العبد الحسينى الملكة «فكتوريا» أعظم مناسبة لعقد متفاوض الامبراطورية البريطانية لأول مرة فى سنة ١٨٨٧ ، ولقد انعقد هذا المتفاوض الاستعمارى أربع مرات قبل الحرب العظمى (من سنة ١٨٩٧ إلى سنة ١٩٠٢) ثم انعقد مرتين فى سنة ١٩٠٧ و سنة ١٩١١ . وإذا نحن أشرنا بنوع خاص إلى هذين المتفاوضين الاخيرين فلأن أهميتهما كانت فى الواقع خاصة ، حيث وصفا بأنهما متفاوضان أمبراطوريان ، ولكن هذه المتفاوضات الستة التى سبقت الحرب لم تصل مع ذلك إلا إلى تحقيق نتائج تافهة جدا ، أما النقطة الوحيدة التى أدت مناقشتها الى قرارات عملية ونتائج جزئية فهى تلك التى تملت بموضوع الدفاع الحربى عن الامبراطورية وإلى تعاون أعضاء الامبراطورية البريطانية فى الدفاع عن الاملاك المشتركة ، ولكن

ضآلة النتيجة لم تقلل من فضل هذه المتفاوضات على وحدة الامبراطورية البريطانية التي كانت موضع العناية والرعاية على انها عقيدة يجب تقديسها والاحتفاظ بها .

موقف ولايات التاج الحرة في سنة ١٩١٤

كانت ولايات التاج الحرة (Dominions) الى الوقت الذي أعلنت فيه الحرب العظمى سنة ١٩١٤ مستعمرات مستقلة ذاتيا (Autonomes) أو مستعمرات تقرب من أن تكون مستقلة ذاتيا ، ولكنهم مع ذلك كانت مجردة من الشخصية الدولية ذلك بانها كانت خاضعة لاشراف الحكومة المركزية ، رغماً من أنها كانت تدبر شئونها في حرية .

ولقد سرى هذا الاشراف في بداية الرأى على السلطة التشريعية من نواح ثلاث :

(١) احتفظ برلمان وستمنستر نظريا بحقه في التشريع للامبراطورية البريطانية كافة رغماً من قيام برلمانات محلية لها الحق مبدئيا في أن تشرع لولايات التاج .
(٢) كان للحاكم العام والوالى الذى تعينه الحكومة المركزية لكل ولاية من ولايات التاج الحرة الحق في الاعتراض على حقوق الولاية .

(٣) للبرلمان البريطانى الحق في أن يوافق على جميع النصوص البرلمانية الخاصة بولايات التاج ، والنصوص البرلمانية هي تلك التى تجرى على مقتضاها تصرفات السلطات العامة في ولايات التاج ولا تحيد عنها .

وفى الحق ان الاشراف التشريعى الاخير هو مابقى ساريا على ولايات التاج حتى سنة ١٩١٤ ، ولكن برلمان وستمنستر لم يستفد من حقه في الاعتراض على تشريع ولايات التاج وحقوقها .

على أن هناك اشرافا آخر قد قام إلى جانب الاشراف التشريعى ، ونعنى به الاشراف الادارى الذى زاولته وزارة المستعمرات فى لندن ، وزاوله الوالى فى الولاية المستقلة ذاتها ، لان الوالى أو الحاكم العام كما يقولون اليوم هو الذى يقوم بدور الوسيط بين الحكومة المركزية والولاية .

وفضلاً عن هذين الاشرافين فانك تجد الى جانبهما اشرافاً قضائياً يزاوله القسم
القضائى بالمجلس الخاص الذى كان له فيما مضى الحق فى أن يقوم بمهمة المحكمة العليا
الاستئنافية فى المسائل المدنية والجنائية داخل الامبراطورية جميعاً .

الشخصية الدولية لولايات التاج

حتى سنة ١٩١٤

وإذا نحن انتقلنا الآن إلى موضوع الشخصية الدولية لأملاك التاج حتى سنة
١٩١٤ وجدنا ان فى الوسم أن نلاحظ ان هذه الشخصية الدولية كانت منعدمة
نظرياً إذ لم يكن لولايات التاج حق إبرام معاهدات سياسية مع أنها كانت تتمتع
عملياً باختصاصات واسعة فى ميدان عقد المعاهدات التجارية ، فقد لاحظنا أن
الحكومة المركزية اعترفت لها بحقها فى قبول أو رفض اقرار المعاهدات التجارية
التي تبرمها هذه الحكومة المركزية مع الممالك الأجنبية ، هذا إلى أن هذه الولايات
الحرّة التابعة للتاج قد تمتعت بحق تعيين وزراء « مفوضين مساعدين » للوزراء
المفوضين البريطانيين إذا كان الأمر خاصاً بمناقشة معاهدات تجارية تهتم هذه الولايات.
وفى الواقع إن الوزراء المفوضين المساعدين هم الذين كانوا يدبرون جميع هذه
المفاوضات أما مهمة وزراء المجلّزا المفوضين فقد اقتصرّت على امضاء الاتفاقات
باعتبار هذا التوقيع اقراراً لها واعتماداً بعد أن يحضرها الوزير المفوض المساعد ،
ولذلك يصح أن نلاحظ أن هذه الشخصية المعنوية كانت محدودة وقاصرة على
المعاهدات التجارية .

النظام الدستورى والدولى لولايات التاج

فى سنة ١٩١٤

لم يكن فى وسع ولايات التاج أن تنفض يدها من العمل فى ميدان الحرب العالمية ولذلك فانها أدت معاونة كبرى لبريطانيا العظمى ، وأمدت قضية الحلفاء فى نشاط المستقبل بمساعدات مختلفة ، سواء أكان ذلك من ناحية الأنفس أم الاموال أم المعدات الحربية . ولما كان شطر تعاونها قد تضخم لهذه الدرجة فقد استحقت أن تنال قسطا فى إدارة الحرب وقيادتها ، وفى إدارة شئون الامبراطورية الخارجية قبل أن تطلب ذلك . وبينما كانت هذه الفكرة لا تزال سارية فى الفضاء ، أعان المستر لويد جورج رئيس الوزارة البريطانية بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩١٦ تأليف وزارة امبراطورية للحرب اشترك فيها رؤساء ولايات التاج ونائب عن الهند .

وفى نفس هذا التاريخ أعلن وزير بريطانيا الاول تأليف متفاوض امبراطورى حربى ، وهو هيئة استشارية تتخذ قرارات مبدئية فى المسائل الهامة ، واستمرت الحال على هذا المتوال حتى انتهت الحرب العظمى .

ومثل ولايات التاج فى الهند خلال مفاوضات الصلح بياريس وزراء مفوضون خاصون أمضوا معاهدة فرساي ثم قبلوا أيضا كاعضاء أصليين فى عصبة الامم .

دولة ارلندا الحرة

وهكذا تجلّى رقى ولايات التاج فى الطباق (Hierarchie) البريطانى الخاص ولكن وحدة جديدة من الوحدات التى تكونت منها الامبراطورية البريطانية ظهرت بعد الحرب ونريد بها دولة ارلندا الحرة . ولقد كفلت معاهدة ٦ ديسمبر سنة ١٩٢١ الحياة القانونية لهذه الوحدة .

وقصارى القول إن ارلندا ولاية من ولايات التاج الحرة باعتبار نظامها القانونى

ولكنها ليست كذلك من ناحية واحدة هي ناحية ميلادها ، ذلك بأن ولايات التاج لم تصدر عن معاهدة ، أما دولة أيرلندا الحرة فعلى النقيض قد صدرت عن معاهدة أمضيت مع الحكومة المركزية . فإذا نحن اغفلنا هذا الفارق وجب أن نعتبر أيرلندا ولاية من ولايات التاج . Dominion

عمل المتفاوض الامبراطورى

سنة ١٩٢٦

ولقد تتابع انعقاد المتفاوض الامبراطورى بعد الحرب ، وإذا كان قد التأم عقد ستة منها قبل سنة ١٩١١ ، فان عقده هذه المتفاوضات قد استمر فى سنة ١٩٢١ وسنة ١٩٢٣ . ولكن هذين المتفاوضين لم يسفرا عن نتائج جسيمة . كذلك التى اسفر عنها المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد فى أكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٢٦ حيث وصل الى حل حاسم فيما يخص نظام الامبراطورية البريطانية

ان هناك وثيقة هامة عن هذا المتفاوض ، وهذه الوثيقة هى تقرير الوزير الاول بلفور Balfour وهو تقرير أبان فيه هذا الوزير أن عمل هذا المتفاوض قد ساده مبدأ أن .

- (١) مبدأ المساواة المطلقة بين بريطانيا العظمى وولايات التاج الحرة
- (٢) مبدأ التثام عقد الجميع حول عيىن الولاء المشترك الملك والتاج مع قيام الجميع كاعضاء فى جماعة الامم البريطانية بالمساهمة الادارية الحرة فى شئون الامبراطورية .

ولكن هذه الامبراطورية لم يصبح لها دستور جلى ونظام حاسم حتى بعد مؤتمر سنة ١٩٢٦ ، ولو أصبح لها هذا الدستور لكان الامر عجيبياً ، بما أنها تؤثر أن تدر جل مشاكلها النظامية تحت رحمة العادة ومشية العرف ، وترك تكييف عمل السلطات العامة يجرى فى مجرى هذه المشية .

خلاصة اولية

لقرارات متفاوض سنة ١٩٢٦

يجدر بنا أن نأتي هنا بخلاصة أولية عن قرارات المتفاوض الامبراطوري المتخذ سنة ١٩٢٦ قبل أن نخوض الوثائق الخاصة بالموتمرات الامبراطورية المتعقدة فيما أعقب هذه السنة من سنوات .

اتخذ المتفاوض الامبراطوري لسنة ١٩٢٦ قرارات عامة متعلقة بالوحدات التي يتكون منها الكل البريطاني كما اتخذ عدة قرارات عملية في نواح معينة أهمها :

١ - لقب الملك

كان ملك إنجلترا يلقب فيما مضى بملك المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا والولايات البريطانية فيما وراء البحار . وأما باقي اللقب فبقي كما كان : « وامبراطور الهند وحامي الايمان . »

٢ - ولاية الولايات او حكامها العموميون

واصبح الولاية أو الحكام العموميون للولايات البريطانية مستقلين عن مجلس وزراء لندرا ووزارة المستعمرات ، واقتصرت مهمته على تمثيل التاج في الولاية ، وصار من الواجب أن تتصل كل ولاية ببريطانيا العظمى مباشرة بواسطة رئيس وزراء الولاية ورئيس الوزارة البريطانية دون ان يتدخل الحاكم العام أو وزارة المستعمرات أى تدخل

٣ - علاقة برلمان لندرا بالبرلمانات المحلية

وقرر هذا المتفاوض أن يطرح على بساط البحث موضوع علاقات الاختصاصات المتعلقة بكل من برلمان وستمنستر والبرلمانات المحلية ، ولكنه لم يوافق على أى نص على بصدد من هذا الموضوع الذي بقي طويلا في مصنع القوانين الدستورية

وسترى تفصيل ما يتم بعد انقراط عقد هذا المتفاوض عند الكلام عن الوثائق الخاصة
بالتفاوضات التالية له .

٤- علاقته القسم القضائي بالمجلس المخصوص

وقرر هذا المتفاوض دراسة موضوع الاستثناءات في القسم القضائي من المجلس
الخاص . ولقد كان لهذا الموضوع شأن عظيم قبل سنة ١٩١٤ . (راجع الجزء الثاني
من علم الدولة)

٥- علاقة الولايات البريطانية المستقلة

بالدول الاجنبية

وتعمق هذا المتفاوض في دراسة علاقات ما بين الولايات المستقلة والدول الاجنبية
حتى أصبح من المقرر تختلف أعضاء الامبراطورية أن يبرموا مباشرة مع الدول
الاجنبية معاهدات متى توافر شرطان : أولهما أخطار مختلف أعضاء الامبراطورية
الآخرين الذين قد يمس مصالحهم ابرام هذه المعاهدات . أما الشرط الثاني فهو أن
لا يترتب أى التزام على الاعضاء الآخرين من جراء هذه المعاهدة الا بقبول صريح
يعلنه كل من ارتضاها

ولما كان المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد فى سنة ١٩٢٦ قد اعترف بحق
التعاهد فمن الواجب ضرورة أن يعترف أيضاً بحق التمثيل السياسى . وهذا ماتم ، فقد
خولت الولايات البريطانية حق تعيين من يمثلها سياسيا .

٦- الدفاع الامبراطورى

وانقد درس هذا المتفاوض موضوع الدفاع الامبراطورى ، فاستقر رأى على
ما يتطلبه المبدأ والموقف الواجب أن يكون ، أى استقر رأى على أن تدافع الولايات
البريطانية عن نفسها بحض وسائلها ، مع التعاون فى ضمان سلامة ماسمونه الطريق

الامبراطورية . أى خطوط المواصلات بين مختلف اجزاء الامبراطورية ، ولكن الواجب قضى بتحقيق هذا البرنامج تدريجيا ، حتى يخف الحمل المبهظ الملحق الآن على عاتق بريطانيا العظمى نفسها .

ولقد درس هذا المتفاوض نقطا أخرى هامة ، ولا سيما من الناحية الاقتصادية اذ فحست التعريفات الجمركية ، وموضوع التفوق الامبراطورى ، ومسألة الهجرة ، ومسألة المواصلات والنقل بين مختلف أجزاء الامبراطورية . اذن لقد درس هذا المتفاوض بوجه عام جميع المشاكل التى يمكن أن تدخل فى الميدان الاقتصادى الخاص بجميع الوحدات المكونة للامبراطورية البريطانية ولكن يجمل بنا أن نأتى تفصيلا على حقيقة البناء البريطانى وان ندعم ذلك بالوثائق الرسمية .

الفصل الثالث

تفصيل البناء الامبراطورى البريطانى

مقدمة

ليس من مهمتنا هنا أن نسرد تاريخ العلاقات التى جمعت بين بريطانيا العظمى وممتلكاتها فيما وراء البحار ، ولا أن نشرح فى سرعة ذلك التطور الطويل الذى انتهى « بتكوين الامبراطورية البريطانية الثالثة » بالجمع بين مختلف أجزائها « بتلك الروابط التى اصطنعت من الصلب والحديد » ، أى الروابط التى تسكلم عنها غلادستون فى المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد سنة ١٨٨٧ . (١)

ومتى كنا قد تكلمنا فيما تقدم عن الطبيعة القانونية للامبراطورية البريطانية فلا داعى هنا الى أن نخوض هذا الموضوع مرة أخرى فى افاضة من الناحية الدستورية والناحية الدولية وإن كان للدراسة الدستورية مكانها الخاص فى ميدان تأثير تطورات فكرة الدولة فى القانون الدولى .

وإذا كانت جميع الحلول قد قال بها الفقهاء بصدد طبيعة الدولة البريطانية (٢)

(١) راجع Alf . Zimmern , The Third British Empire . Londres 1926
L' Empire britannique , sa récente évolution , dans les publications
du Comité national d' études sociales et politiques , 29 avril
1929 — L' Empirr britannique et la Société des Nations . Paris ,
1930 .

(٢) راجع H . Rolin , Le Statut des
dominions dans Journ . de dr . internat . pri et de législation comp.
1923 p . 195 . Etat fédéral ; Oppenheim , internat Law . 3^{me} . éd .
1921 — 1923 t . 1 . p . 171 .

Confédération d , Etats ; P . Fauchille , Traité de droit inter -
national public 8^{me} éd , 1922 , 41 p 225 — Paris

دون أن يكون أى الحلول مرضيا ، فما لاشك فيه أن المظهر الحالى لتطور الامبراطورية البريطانية جديد فى نوعه ، ولا يدخل فى زمرة الصور المعروفة والتقاليد المشهورة للدولة المركبة . ولقد قالت لجنة بلغور فى تقريرها سنة ١٩٢٦ : « الامبراطورية البريطانية تتحدى أى شكل من الاشكال ولا شبهة البتة بينها وبين أى نظام سياسى آخر مما يقوم الآن أو اختير حتى الآن »

فلندع اذن كل ما يتعلق بتاريخ هذه الامبراطورية وطبيعتها ولشرح قبل أن نعرض مختلف عناصرها شيئا من مظهرها الخارجى ، ونورد الوثائق التى تحدد «دستورها» التام اذا استطعنا أن نستعمل هذا الاصطلاح

ترتيب عناصر الامبراطورية البريطانية

حسب موقفها القانونى

عصبة الامم البريطانية^(١)

The British Commonwealth of Nations

تناول تقرير المتفاوض البريطانى المنعقد فى سنة ١٩٢٦ وصف بريطانيا العظمى والولايات البريطانية المستقلة بقوله : « انها جماعات مستقلة داخل الامبراطورية

(١) لقد حل الاصطلاح « عصبة » Commonwealth محل الاصطلاح «امبراطورية» منذ التفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩١٧ فصدا الى بيان جماعة المملكة المتحدة ولايات التاج وتميز هذه الجماعة عن مجرد الاملاك الاستعمارية للملكة المتحدة .

لقد قال متفاوض سنة ١٩١٧ « العصبة الامبراطورية » Imperial Commonwealth أما متفاوض سنة ١٩٢٦ فقد أقر الصيغة القائلة عصبة الامم البريطانية British Commonwealth of Nations وهى صيغة اكتسبت قيمة رسمية فى ميدان الادوات الدولية ، أما كلمة الامبراطورية التى استعملت حتى ذلك الحين فلم ترق تماما فى أعين الاحرار باعتبارها مثقلة بفكرة السلطة والسيادة ، ولم ترق كذلك فى أعين ولايات انتاج باعتبارها تتطلب قيام وحدة على آتم ما يكون من التوثيق والاحكام ؛ ولقد قال «هاليفى» E. Halévy فى كتابه « تاريخ

البريطانية ومتساوية في النظام الاساسى ولا تخضع الواحدة منها للآخرى مطلقا من أية ناحية من نواحي شئونها الداخلية أو الخارجية رغما من أنها جميعا قد اتحدت بيمين

الشعب البريطانى في القرن التاسع عشر جزء ٣ طبعة سنة ١٩٢٣ ص ٣٣٨ . « لقد ترددوا في استعمال كلمة « امبراطورية » الدالة على التحدى في مركزية السلطة على نحو الواقع في البلاد اللاتينية . وترددوا في استعمالها على هذا النحو من جراء تحديد حشد من الامم كهذا مترامى الاطراف كثير العدد . أما كلمة « عصابة » Commonwealth فانها قد سحرت بعض الانجليز ، وهي الكلمة التي استعمالها « جيمس بريس » (James Bryce) في كتاب شهير قصد به الى تحديد كنه الولايات المتحدة »

ان الترجمة الحرفية لكلمة Commonwealth (عصابة — جمهورية — حكومة جمهورية — حكومة كروموويل من سنة ١٦٤٩ — ١٦٦٠) لاتعبر مطلقا عن جميع الفروض التي يتطلبها أو يوحي بها هذا التعبير وكلها تعبيرات مشوبة إلى حد بالوجدانيات . والمواطن ، ولقد قال ادمون بارتون Edmond Barton تبريراً لتطبيقها على المهديّة المركزية للمستعمرات الاسترالية سنة ١٨٥١ ما يأتى :

« ان العصابة (Commonwealth) أعظم وأنبى اسم من الجائز أن يصلح لتمييز جماعة واسعة تضم شعوبا تحكم نفسها بنفسها » . ولقد قال بورك Burke في ١٧٩٨ : « العصابة دولة كبيرة ، قانون شعوبها المشترك هو قانون عام مع تنوع تقتضيه العادات الاقليمية السارية والعرف المحلى الجارى »

ويدخل في تمييز « British Commonwealth » عصابة الامم البريطانية عنصر وجداني محدود يمكن أن يحمل على تقريب هذا التعبير من التعبير الالمانى « Reich » (راجع جزء ٢ ص ٥٨ هامش ١ تعليقا على المادة الاولى من دستور الامبراطورية الالمانية) ، اذا كان التعبير الالمانى لا يعنى بكلمة « دولة » (Etat) معنى قانونيا يمت اليه معنى الصيغة البريطانية . وقد يكون في الوسع أن نطلق على التعبير البريطانى كلمة Fédération « عهدة » المقصودة من كلمة (Féderatif) . فيكون المعنى عهدة الامم البريطانية Fédération des Nations Britanniques ويشترط أن لاتدخل هذه العهدة ضمن أنواع العهدة المركزية (Etat Féderal) أو العهدة الاستقلالية (Confédération d ' Etats) وما لا شك فيه أن الواجب يقضى بأن تقرر أن كلمة (Commonwealth) « عصابة » ليس لها ما يبادلها تماما ، لأن حقيقة واقع هذا الاصطلاح لا يمكن أن ينطبق على أى نوع من الانواع القانونية المعروف ترتيبها بالنسبة للدول المركبة فلكلمة « عصابة » ، هذه الكلمة الغامضة المشعرة بالحرية وبالتنوع في الوحدة ، هذه الكلمة التي تثير أيضا فكرة الخبز المشترك ، قد تخصصت بحيث تدل على عصابة بريطانية خاصة وتميزها عن الامبراطورية الاستعمارية » (راجع شيفالييه I. I. Chevalier) تطور الامبراطورية البريطانية جزء أول ص ٢٥٨ Evolution ds ' l Empire brittonnique

ولاء مشترك نحو التاج ، ولكنها تساهم في حرية داخل نطاق أعمال السلطة في جماعة
الامم البريطانية ^(١)

وفضلا عن هذا فان هذه التفرقة بين الامبراطورية والمعبدة البريطانية . وبين «الامبراطورية
الاستعمارية» البريطانية العظمى اذا كانت لا تفتق من بعض الوجوه فلا يجوز أن يعمل بها الا بكل
تحفظ . فاصطلاح «الامبراطورية الاستعمارية» لا يستعمل في الواقع الا بمعنى عامي عادي . أما
قانونا فان جميع المستعمرات البريطانية (بالمعنى الواسع المبتذل للكلمة) فانها تدخل في مملكة بريطانيا
العظمى باعتبار أن هذه المملكة عنصر من عناصر عصبة الامم البريطانية .

واذن فجزء من كل تفصيل في هذا الصدد بما قاله المسيو جيدل Gidel ضمن دراسة
القانون الدستوري المقارن لقسم الدكتوراه عام ١٩٢٧ — ١٩٢٨ ص ١٧ : « ان فيما تقدم
نظاما متجده دقيقا في بعض النقط ، ولكم تراه في أغلب الاحيان خائرا في نقط كثيرة ، وخائرا الى
حد الجبن ، غير انه نظام خاص بالامبراطورية البريطانية ومن شأنه أن يجعل طرازها القانوني
فذا ، اذ يقيم منها عصبة أمم بريطانية كما قيل ذلك مرارا ، ولكن الامر المؤكد هو أن هذا
النظام يمت بالقرابة الى الطراز المتعدد ، Multiple ولذلك فان مبدأ النظام المهدى المركزي
Fédératif هو محور نظام الامبراطورية المتزامية الاطراف »

(١) ولقد جاء في صحيفة ١٦ من كتاب الدستور وادارة الامبراطورية وقوانينها — طبعة سنة
١٩٢٤ مؤلفه « ا. كيث » A , Keith , The constitution , Adminstration -
and laws of Empire — 1424 — p 16 ما يأتي :

« لقد أدى ما حدث أخيرا من ضروب الرق والنماء في الامبراطورية الى مسائل عويصة خاصة
بالاصطلاحات التي لم يعمل البرلمان على حلها . فالاصطلاح المملكة المتحدة يدل على المملكة المتحدة
البريطانية وارلندا — (الادولة ارلندا الحرة منذ سنة ١٩٢٢) — وأما الاصطلاح الجزر
البريطانية فيدل على المملكة المتحدة ، وجزر كيناري وجزيرة مان : وأما كلمة مستعمرة Colony
فتدل على أي جزء من « مقاطعات صاحب الجلالة » خلاف الجزر البريطانية والهند البريطانية
(ومنذ سنة ١٩٢٦ الست المقاطعات الكبرى ذات الحكومات المشوطة) . وأما الهند البريطانية
فتدل على جميع الاراضي الداخلة في مقاطعات صاحب الجلالة وواقعة تحت مراقبة والى الهند ، وأما
(الهند) فتدل على (الهند البريطانية) أملاك الامراء ، لوطيين الخاصين لتبعية صاحب الجلالة ،
وهي تبعية يزاوئها الحاكم العام أو الموظفون التابعون له

فالمستعمرات بمختلف أنواعها والولايات وجزر الخالدات وجزيرة مان والهند البريطانية
تؤلف طبعا الاملاك البريطانية بينما مجموعة الاملاك البريطانية مع المملكة المتحدة تؤلف ولايات
صاحب الجلالة . فالامبراطورية البريطانية لا تشمل فقط كل ما هو أرض بريطانية ، وإنما تشمل
فضلا عن الولايات الهندية الاراضي المسماة حمايات وهي التي يزاوئ فيها التاج مراقبة تامة والاراضي
الحمية والاراضي التي تحت الانتداب التي ارتبطت بها بسلامات متفاوتة الدرجات »

١ - عناصر الامبراطورية المتساوون قانونا

ولهم حكومة برلمانية تامة كاملة وفي وسعهم ابرام اتفاقات دبلوماسية

١ - المملكة المتحدة لبريطانيا وارلندا الشمالية مع مستعمراتها وأملأها.

ب - الولايات Dominions : (١)

وتشمل الولايات ما يأتي :

(١) الدومينيون (الولاية ذات النظام الجديد للدومينيون (لولايات) كما حدده

المتفاوض الامبراطوري في سنة ١٩٢٦ مع أهلية ابرام اتفاقيات دولية وانسلكت

عضواً في عصبة الامم وهي :

١ - دومينيون كندا

(١) ان كلمة « دومينيون » الولايات هي موجز Self Governing Dominions ولكن لهذه الكلمة في التعبير القانوني معنى أوسع من هذا . « فهي تدل أصليا على ولاية أو مقاطعة Contrée ليست واقعة بحسب ضمن اختصاص القضاء البريطاني ؛ ولكنها أيضا أراضي بريطانية أسستها الإقامة أو كونها الفتح »

(راجع : Léonard Le Marchant Minty , Constitutional laws of

British Empire

فالدومينيون البريطانية معناها جميع المقاطعات الخاضعة للتاج . بما فيها المملكة المتحدة والامم القومية المحيطة بها » (راجع Dicey , Conflict of Laws , 4 éd p 59) ولكن هذا الاصطلاح لا يشمل الحمايات ولا الانتدابات ، ولا الهند البريطانية ولا الهند الأهلية لانها ليست أراضي بريطانية . ولا ارلندا الشمالية التي بقيت جزءا من المملكة المتحدة .

ولقد اقترحت لجنة سنة ١٩٢٩ الخاصة بالتشريع في ممتلكات التاج القرار الآتي رقم ٨١ من التقرير : « تعني كلمة (دومينيون) في هذه الوثيقة وفي كل وثيقة تالية لها : دومينيون كندا وكومنويلث استراليا . ودومينيون زيلندا الجديدة : واتحاد افريقيا الجنوبية . ودولة ارلندا الحرة . أو أحد الاسماء المذكورة . أما تعبير مستعمرة Colome فانه لا يشمل على أي دومينيون أو أي مقاطعة أو دولة هي جزء من دومينيون » . رغما مما جاء في القانون التفسيري الصادر سنة ١٨٨٩ ؛ ولكن المتفاوض الامبراطوري لم يحتفظ الا بالشرط الثاني من مشروع هذا القرار .

- ٢ — كومنويلث استراليا وأراضى الانتداب
- ٣ — ازدواج أفريقيا الجنوبية وأراضى الانتداب
- ٤ — دومينيون زيلندا الجديدة وأراضى الانتداب
- ٥ — الدولة الحرة لارلندا

(ب) دومينيون (الولاية ذات النظام القديم للدومينيون (للولايات) . وتمثلها بريطانيا العظمى فى الاتفاقات الدولية . وليست عضواً فى عصبة الأمم ، وهى دومينيون (ولاية) الارض الجديدة Terre - Neuve . واذا نحن راجعنا ما اقنطفه ن . بيكر N , Baker من هورست Hurst ضمن دراسته الخاصة بالنظام القانونى الخاص للولايات البريطانية فى ميدان القانون الدولى Le statut juridique actuel des

Dominions britanniques dans le domaine du droit international, dans le Recueil des cours de l'Academie de la Haye t XIX , 1919 p . 266

رأينا هذا الفقيه يقول : « إذا كانت الارض الجديدة تابعة للوطن الأكبر بدرجة أقوى من تبعية بعض الولايات الأخرى فيما له مساس بالرقابة وسير علاقاتها مع الدول الأجنبية فيرجع ذلك إلى مجرد أنها اختارت لنفسها هذه الطريق وليس لأنها أكرهت على أن تسلكها أو اضطرت إلى ذلك »

ولقد قال المستر « كيث » A , Berrediale Keith ضمن مقاله « المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٣٠ فى صحيفة التشريع المقارن - سنة ٩٣١ ص ٤٠ ما يأتى : « لقد أغفل تقرير المتفاوض تحديد مركز الارض الجديدة . ولكن يمثل الارض الجديدة لم يحضر متفاوض سنة ٩٢٩ انخاص (بأثر التشريع فى الولايات) وليس من بيان جلى يجعلنا نسلم بأن تعريف الولاية الذى وضع وقتئذ يجب أن يفهم بحيث لا يشمل هذه البقعة . ولقد اشتركت الارض الجديدة اشتركا تاما فى متفاوض سنة ١٩٣٠ . وإذا كانت لم تطالب بمركز كبريات الولايات التى تتمتع بها الآن باعتبار أنها لا تتمتع بصفة كونها عضواً فى عصبة الأمم فان سكوتها هذا لم يعس مركزها من أية ناحية باعتبارها ولاية ، ومن الطبيعى أن يبقى محتملا أن ترغب فيما بعد فى هذا الحق الذى يخول لها . »

الهند البريطانية

الهند البريطانية عضو خاص في عصبة الأمم ، ولكن حكومتها المسؤولة مقيدة بنظام ازدواج السيادة Dyarchie
ولكن خواص نظام الأرض الجديدة ونظام الهند يجلان ماقدما غير كاف
حقا في بيان طبيعة وجودهما القانوني . ولذلك فأننا نعود فلجأ إلى رأى المستر كيث
الاستاذ في جامعة ادنبرو وهو حجة في كل ماله مساس بالامبراطورية البريطانية . قال :
« ان الامبراطورية البريطانية . وعصبة الأمم البريطانية يستعملان أحيانا
كترادفين . ولكن الجنوح الحاضر يرمى إلى قصر استعمال الاصطلاح الاخير على
الاحوال التي تبين طبيعة الامبراطورية باعتبارها مؤلفة من عدة وحدات لكل منها
شخصية دولية تستخلص على الاقل من أنها عضو خاص بعصبة الأمم » . ولكن
هل هذا الرأى صحيح ؟ وهل مجرد الاشتراك في عصبة الأمم يخلف على الاعضاء
شخصية دولية ؟ ان الاجابة على هذا السؤال تتطلب مراجعة الابواب الاولى والثاني
والثالث السابقة الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها ، ولذلك ننتقل الى بيان الوثائق
الخاصة بالتفاوضات الامبراطورية البريطانية بيانا شاملا كافيا بعد احصاء أجزاء هذه
الامبراطورية

أجزاء الامبراطورية البريطانية

تنطوي الامبراطورية البريطانية على الاجزاء الآتية :

(١) - المملكة المتحدة وفيها الأرض الجديدة التي هي ولايتين ولايات التاج
(Dominion) ولكنها ليست عضوا بعصبة الأمم - ومالطا وروديزيا الجنوبية وهما
مستعمرتان تتمتعان إلى حد ما بحكومة مسؤولة - والمستعمرات التي لا تتمتع بحكومات
مسؤولة - والحمايات والدول المحمية والمناطق الواقعة تحت الانتداب .

٢ - دومينيون (ولاية) كندا

٣ - كومويلث (عصبة) استراليا . ومنطقة انتدابها .

٤ - ازدواج افريقيا . ومنطقة انتدابها

٥ — دومينيون (ولاية) زيلندا الجديدة ومنطقة انتدابها .

٦ — دولة ايرلندا الحرة .

٧ — امبراطورية الهند .

واذا اردنا أن نختصر هذا التقسيم كان لنا أن نقول : (أولا) المملكة المتحدة
وثانيا — الدومينيون الولايتان (رقم ٢ و ٦) وثالثا امبراطورية الهند .

ولقد جاء المستر كيث (A. Dp. Keith) . في كتابه (The Constitution
administration and Laws of the Empré , Londre 1924 , p 320

بالشرح الآتي :

علاقات ما بين اجزاء الامبراطورية البريطانية

١ — وحدات مستقلة داخليا

١ — ١ — المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا .

ب — ملحقات المملكة المتحدة

أولا — في الجزر البريطانية (جزيرة مان و جزرزي و جزرزي)

ثانيا — خارج الجزر البريطانية

ج — اراض تحت انتداب جمعية الامم .

و — دول محمية .

٢ — دومينيون (ولاية) كندا .

٣ — كومنويلث (عصبة) استراليا

٤ — دومينيون (ولاية) زيلندا الجديدة .

٥ — ازدواج أفريقيا الجنوبية .

٦ — دومينيون (ولاية) الارض الجديدة .

٧ — دولة ايرلندا الحرة

ب — وحدات شبه مستقلة داخلية

٨ — الهند

١ — الهند البريطانية .

ب — الدول الهندية

٩ — مالطا .

١٠ — رودزيا الجنوبية .

الوثائق الخاصة بالنظام الامبراطوري الدستوري

قانون صحة قوانين المستعمرات

Colonial Laws Validity act

28 et 29 viet. C 63

قانون يحدد بعض الشكوك في صحة القوانين الاستعمارية

٢٩ يونيو سنة ١٨٦٥

بما أن شكوكا معينة حامت حول صحة قوانين مسنونة (Laws enacted) أو قوانين زعموا أنها مسنونة [١] (Law purporting have be enacted) حقا بمعرفة تشريعات (Législatures) في بعض مستعمرات صاحب الجلالة ، كما حالت هذه الشكوك أيضا حول سلطة هذه المجالس ، ومن المجدى تبديد هذه الشكوك جميعا ، فإن صاحبة الجلالة الملكة العظمى بالاتفاق مع اللورات الروحانيين والزمنيين ومجلس العموم المجتمعين في هذا البرلمان بموجب سلطتهم قد أصدروا ما يأتي .

أولا — يجب أن ينطوى الاصطلاح (Colonie) مستعمرة المستعمل في هذا القانون على جميع أملاك صاحبة الجلالة في الخارج ، وهي الاملاك التي بها مجالس تشريعية على النحو المبين فيما بعد ، بعد استثناء جزر القناة وجزيرة مان . والاراضي

(١) الغرض هنا قوانين سنها برلمان ولاية Dominion . ولكنهم تساءلوا عما إذا كان من اختصاص هذا البرلمان إصدار قوانين مماثلة : ولذلك حام الشك حولها . ولكن الصيغة التي استعملت لازالة هذا الشك قد ازالته فعلا إذ وضعت هذه القوانين المشكوك في صحتها في مستوى القوانين المسنونة فعلا .
— راجع هاريسون مور

W . Harrison Moore , The Powers of Colonial Legislation , dans Journal of Comparative Legislation , 1927 , p , 10

التي يمكن أن تكون واقعة الآن تحت سلطان صاحبة الجلالة بناء على قانون أصدره البرلمان لمصلحة حكومة الهند .

أما الاصطلاح « تشريعية » (Législature) أو « تشريعية استعمارية » (Législature coloniale) فيراد بإيهما السلطة المختصة بسن قوانين للمستعمرة خلاف البرلمان الامبراطورى أو جلالتهما مجتمعة بمجلس الوزراء .

وأما الاصطلاح « تشريعية نيابية » (Législature représentative) فعناها كل تشريعية استعمارية تشمل هيئة تشريعية ينتخب أهالى المستعمرة نصف أعضائها .

وأما الاصطلاح « قانون استعماري » (Loi coloniale) فينتوى على القوانين التي تسنها مستعمرة بواسطة تشريعية معينة وفاق ما تقدم، أو تسنها جلالة الملكة مع مجلس وزرائها .

وأما الاصطلاح « قانون البرلمان » (Un Acte du Parlement) أو أى نص كان من نصوص قانون البرلمان فعنائه بموجب هذا ان تطبيق هذا القانون يمتد الى مستعمره وينفذ في هذه المستعمرة بناء على النص الصريح أو المعنى الضرورى لقانون يصدره البرلمان .

وأما الاصطلاح « حاكم » (Gouverneur) فعنائه الموظف الذى يدير قانونا حكومة مستعمرة

وأما الاصطلاح (Lettres patentes) الخطاب الأسمى . فعنائه خطاب عليه الخاتم الأعظم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى واورلندا .

٢ — ان كل قانون استعماري (Loi coloniale) يكون متعارضاً

الآن أو فى المستقبل مع نصوص قانون يصدره البرلمان (Acte du Parlement) ويسرى على المستعمرة التى أصدرت ذلك القانون أو يكون متعارضاً كذلك مع أمر (Ordre) أو لائحة (règlement) وُضع أيهما بناء على قانون برلمانى أو كان لايهما فى المستعمرة قوة قانون برلمانى وأثره، يعتبر قانوناً استعمارياً خاضعاً للقانون البرلمانى أو

الامر أو اللائحة . ويبقى باطلا لا يترتب عليه أى أثر فى الحالة التى لا يمكن الجمع بينهما فيها دون سواها .

٣ — ولا يجوز أن يعتبر أى قانون يصدره برلمان مستعمرة باطلا ولا أثر له فى حالة عدم الجمع بينه وبين قانون إنجلترا إلا إذا كان عدم الجمع بسبب نصوص قانون يصدره البرلمان أو امر أو لائحة صدر أيهما على النحو المبين آنفا .

٤ — وأى قانون يصدر فى مستعمرة بعد قبول أو موافقة حكومة المستعمرة ، أو يصدر فيما بعد بهذه الطريقة أو يصدق عليه لا يجوز أن يكون باطلا ومنعدم الأثر ، ولا يجوز أن يصبح كذلك لمجرد سبب ينتحل من تعليمات خاصة بهذا القانون أو بموضوعه حتى وإن كانت التعليمات توجهت من الملك أو باسمه إلى حاكم المستعمرة ضمن أداة غير الخطابات السامية (*Lettres patentes*) أو ضمن أداة أباحت لهذا الحاكم أن يقبل وضع قوانين للسلام أو للنظام وخير أنواع الحكم فى هذه المستعمرة . أو ضمن أداة للتصديق على هذه القوانين . حتى وإن كان من الجائز ذكر هذه التعليمات فى خطابات سامية أو فى أداة كذلك التى ذكرت أخيرا .

٥ — لاى سلطة تشريعية استعمارية غير البرلمان البريطانى لها السلطان التام ، أو هى تعتبر كأن لها السلطان التام فى تشريعها فى أن تنشئ محاكم قضائية أو تعيد انشاءها أو تعدل تكوينها ، وكذلك فى سن نصوص تمس ادارة العدل واجرائه بواسطة هذه المحاكم . ولكل هيئة تشريعية استعمارية نيابية *Législature représentative*

داخل المستعمرة التابعة لها السلطان التام أو هى تعتبر كأن لها السلطان التام فى سن قوانين خاصة بالدستور وبسلطة هذه الهيئة ذاتها ولوائحتها ، بشرط أن تكون هذه القوانين قد سنت بالطريقة وبالشكل اللذين يكون من الجائز توافرها من وقت لآخر فى قانون يضعه البرلمان البريطانى أو خطابات سامية أو امر اتخذ مجلس الوزراء أو قانون سار فى المستعمرة المذكورة ساعة صدور القانون الخاص بتنقيح الدستور أو سلطة الهيئة التشريعية ولوائحتها .

٦ — الشهادة الصادرة من « المسجل » أو من موظف آخر مختص بعمل فى دائرة الهيئة التشريعية ، وتشهد بان الوثيقة المرفقة بها هى صورة صحيحة لقانون

استعماري صدق عليه حاكم هذه المستعمرة أو لمشروع قانون bill احتفظ به الحاكم المذكور حتى يصدق عليه صاحب الجلالة هي شهادة بمثابة أول دليل La preuve prima facie على أن هذه الوثيقة هي صورة صحيحة للقانون أو لمشروع القانون وأن هذا القانون قد حاز دستوريا الموافقة والتصديق عليه ، وأن مشروع القانون قد حاز الاقرار دستوريا ، وعرض على الحاكم . ويكون أول دليل La preuve prima facie

على اقرار القانون أو الموافقة على هذا القانون كل اعلان اعد للنشر بواسطة سلطة الحاكم في صحيفة المستعمرة Journal de la colonie ويكون خاصا بهذا القانون أو المشروع متى كان يعلن حق اعتراض الملك على قانون استعماري أو موافقة جلالته على مشروع قانون احتفظ به الحاكم حتى صدور هذه الموافقة .

وبما أن هذه الشكوك قد حامت حول صحة بعض القوانين التي أقرها برلمان استراليا الجنوبية أو زعموا أن هذا البرلمان أقرها فقد نص على الآتي .

٧ - كل قانون أقرته هذه الهيئة التشريعية أو أشخاص أو هيئات تعمل الآن محل هذه الهيئة أو زعموا أنه أقر على أي وجه من هذه الوجوه ووافق عليه جلالة الملك في مجلس أو وافق عليه حاكم هذه المستعمرة باسم جلالة الملك والحسابه يجب أن يكون صحيحا ، ومتى فرضت فيه الصحة ترتب عليه أثره ابتداء من تاريخ هذه الموافقة ، بشرط ألا يكون بين نصوصه ما ائد لسريان قانون صحيح أو مزعوم رفض الملك الموافقة عليه ، أو مرت مدة الموافقة عليه ، أو يكون قد نسخ قانونا أو يكون بين نصوصه ما أعد لنقض الاعتراض على قانون أو نسخ قانون .

المتفاوض الامبراطوري لسنة ١٩١٧ (١)

قرار ١٦ ابريل سنة ١٩١٧

يرى المتفاوض الامبراطوري الحربي أن إعادة تنظيم العلاقات الدستورية فيما بين أجزاء الامبراطورية موضوع على أعظم جانب من الاهمية والتعقيد ، ولذلك فلا تجمل معالجته خلال الحرب ، ومن الواجب أن يكون موضوع متفاوض امبراطوري

خاص بنعتقد في أقرب آن ممكن بعد أن تضع الحرب أوزارها .
«ويرى هذا المتفاوض ان واجبه يدعوه الى أن يسجل رأى أعضائه القائل :
يجب أن تكون التعديلات في علاقة ما بين أجزاء الامبراطورية مهما كانت على أساس
الاعتراف التام بهذه الولايات Domnions كأهم مستقلة داخليا ضمن عصبية
امبراطورية imperial commonwealth مع الاحتفاظ التام بالسلطات القائمة
للحكومة الذاتية والادارة الكاملة للشئون الداخلية التي تتمتع بها الولايات ، ومن
الواجب أيضا أن تقوم هذه التعديلات على أساس الاعتراف بالهند كجزء من هذه
الاجزاء الهامة ، ومن الواجب أيضا أن تعترف هذه التعديلات بحق الولايات والهند
في صوت معادل Une voix adéquate في شئون السياسة الخارجية والعلاقات
الدولية ، وأن تصل هذه التعديلات في النهاية الى وسائل منتجة تكفل استشارة مستعمرة
بصدد من جميع الشئون الهامة المتعلقة بمصلحة الامبراطورية المشتركة وتحقيق العمل
الذى يتم الاتفاق عليه ويكون ضروريا ومتربيا على الاستشارة المتبادلة ، ومن الجائز
أن يقره مختلف الحكومات »

٣

المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٢٣

المفاوضات في المعاهدات وتوقيعها وابرامها

اوصى المتفاوض الامبراطورى حكومات الامبراطورية الممثلة فيه بان تقبل
اتباع الاجراءات الآتية فيما يتعلق بالمفاوضات في الاتفاقات الولية وتوقيعها
وابرامها .

(١) راجع كتاب A . B. Keith الموسوم باسم Responsible government in the
Dominions طبعه ثانيه سنة ١٩٢٧ جزء ٢ ص ١١٧٦-١٢٤٦ اذا اردت أن تتف على تفاصيل
المؤتمرات الاستعمارية والامبراطورية حتى سنة ١٩٢٦

(٣) راجع بهذا الصدد . Imperial Conference 1923

وتستعمل كلمة معاهدة *Traité* هنا بمعنى اتفاق *Accord* يستغشى من واقع الكياسة العادية *Diplomatie normale* شكل معاهدة بين رؤساء دول ويمضيه مفوضون يحملون تفويضات *Pleins pouvoirs* خو لهم ايها رؤساء الدول ، وتبيح لحاملها عقد معاهدة . أما الاجراءات فهي .

أولا

١ - في المفاوضات

(١) من المرغوب فيه ألا تقوم احدى حكومات الامبراطورية باجراء مفاوضة في صدد من أية معاهدة دون أن تتحرى هذه الحكومة أثر هذه المعاهدة الصحيح في الاجزاء الاخرى من الامبراطورية ، أو في مجموع الامبراطورية اذا دعت الظروف الى ذلك .

(ب) ومن الواجب قبل البدء في مفاوضات قصدا الى عقد معاهدة أن تتخذ اجراءات تكفل تبليغ الحكومات الاخرى في الامبراطورية ذلك حتى لاتضار مصالحها ، بحيث اذا رأت احدى هذه الحكومات أن من الجائز ان تضر هذه المعاهدة مصالحها كان في وسعها أن تكشف عن وجهات نظرهما في الوقت المناسب ، أو أن تشترك في المفاوضات اذا كانت مصالحها داخلة مباشرة في موضوع هذه المعاهدة .

(ج) ومن الواجب في جميع حالات المفاوضات التي تشترك فيها جملة حكومات من حكومات الامبراطورية ان تتبادل هذه الحكومات الرأي تبادلًا محكمًا بقدر الامكان قبل المفاوضات وخلالها . واذا كان ثمة مفاوضة في معاهدات خلال انعقاد *Conférences internationales* متفاوضات دولية يحضرها وفد عن الامبراطورية البريطانية تمثل فيه - وفاق العمل الجارى حديثا - كل ولاية بريطانية والهند تمثيلا قائما بذاته ، فان الواجب يحتم استخدام هذا التمثيل على وجه يتحقق به هذا الغرض .

(د) ومن الواجب اتخاذ اجراءات تكفل خلال اجراء المفاوضات اخطار الحكومات التي لم تمثل في هذه المفاوضات بجميع المسائل التي تمس مصالحها.

٢ - في التوقيع

(١) المعاهدات ذات الطرفين التي تفرض التزامات على جزء من الامبراطورية فقط يعضيها ممثل حكومة هذا الجزء ، ومن الواجب أن يشتمل التفويض المعطى لهذا الممثل على بيان جزء الامبراطورية الذي يتحمل نتائج هذه الالتزامات كما أن من الواجب تحرير مقدمة المعاهدات ونصها بطريقة تتجلى معها هذه النقطة في وضوح .

(ب) اما اذا فرضت معاهدة مزدوجة الطرف التزامات على اكثر من جزء من الاجزاء الامبراطورية فمن الواجب أن يوقع المعاهدة مفوض أو أكثر باسم جميع الحكومات ذات المصلحة

(ج) واما المعاهدات التي تمت المفاوضة الخاصة بها في مفاوضات دولية فيستمر العمل كالتبع الآن وهو توقيع المفاوضين باسم جميع حكومات الامبراطورية التي مثلت في المتفاوض ، ومن الواجب أن تكون التفويضات بالصورة المستعملة في « باريس » و « واشنطن »

٣ - ابرام المعاهدات

ويبقى العمل بما هو جار بخصوص ابرام المعاهدات :

ثانياً

وليس من النادر أن يقد اتفاقات Accords بين الحكومات خلاف تلك التي تعقد بين رؤساء الدول ، وتعقد هذه الاتفاقات التي تكون عادة ذات طبيعة فنية Technique أو ادارية Administratif باسم الحكومات التي وقعتها ، ويمضيها ممثلوها الذين لا يعملون بتفويض من رؤساء الدول ، رغما من العمل في بعض

الاحوال بالصورة الخاصة بقبول الحكومة ذات المصلحة أو بصورة تصديقها ، ويبقى المتبع الآن جاريا بالنسبة للاتفاقات التي على هذه الطبيعة ، مع الاحتفاظ قبل المفاوضة بوجوب تحجى حكومات الامبراطورية عما اذا كان من الجائز أن تمس المفاوضة مصالح جزء من الامبراطورية ، فاذا كان الامر كذلك حق اتخاذ اجراءات تؤدي الى اخطار هذه الحكومة بالمفاوضات المتوية حتى يكون في وسعها أن تبدى اراءها . »

وقد وافق المتفاوض العام على هذا القرار ولكنه رأى من الموافق أن يضيف بعض ايضاحات خاصة بابرام المعاهدات المشار اليها في الفقرة واحد وثلاثة وهذه الايضاحات هي :

(ا) — يتم ابرام المعاهدات التي تفرض التزامات على جزء من الامبراطورية بواسطة حكومة هذا الجزء .

(ب) — وأما المعاهدات التي تفرض التزامات على أكثر من جزء من أجزاء الامبراطورية فيتم بعد تبادل الاستشارة فيما بين أجزاء الامبراطورية ذات المصلحة ولكل حكومة قبل إعلان رغبتها في الاشتراك في الابرام أو اعلان الاشتراك في الابرام أن تقرر ما اذا كان من الضروري أن يتم الابرام بواسطة قرار برلماني أو صدور قانون .

المتفاوض الامبراطوري لسنة ١٩٢٦ (١)

تقرير لجنة علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية

(١) — مقدمة

« نيط بنا في اجتماع المتفاوض الامبراطوري المنعقد في ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٦

راجع فيما يتعلق بالمؤتمر الكتب الآتية :

(Imperial conference 1926 , Summary of Proceedings (cmd 2768)
p . 13 . et Appendice (cmd 2769) . Londre 1926 — A . Lawrence
Lowe The Imperial conference dans The British Commonwealth

تمحيص جميع المسائل الخاصة بعلاقات ما بين أجزاء الامبراطورية ، وهى المسائل المشار اليها فى جدول الاعمال ، ولقد كانت مناقشتنا هذه الموضوعات طويلة ومعقدة ، ولقد لاحظنا خلال التمحيص والبحث أن هذه الموضوعات تتطلب دراسة المبادئ الاساسية التى لها مساس بعلاقات مختلف أجزاء الامبراطورية البريطانية ببعضها ، وعلاقات كل جزء من هذه الاجزاء بالبلاد الاجنبية ، ورغما من أن الوقت الذى دار فيه هذا البحث كان قصيرا جدا ، فاننا نأمل أن نكون ، مع ذلك ، قد وضعنا أساسا تستطيع المتفاوضات المستقبلية أن تبنى عليه .

٢ - نظام بريطانيا العظمى والولايات

(الدومنيون)

ترى اللجنة ألا فائدة البتة من إرادة وضع دستور للامبراطورية البريطانية ، ذلك بأن لأجزاءها المشتتة فى بقاع العالم طرائق ومميزات وتواريخ متفاوتة جدا ، فضلا عن أن كل منها قد قطع فى سبيل الرقى مرحلة مختلفة عن مراحل الاجزاء الاخرى . أما اذا نظرنا إلى الامبراطورية على أنها جسم واحد ومجموعة واحدة ، فاننا نجد أنها تتحدى فكرة المراتب والدرجات ولا وجه شبه صحيح بينها وبين أى تكوين سياسى آخر يقوم اليوم ، أو اختبر فى جهات أخرى حتى الآن .

ومع ذلك فان الامبراطورية تنطوى على عنصر له الشأن الأعلى ، وهو عنصر قد بلغ من الناحية الدستورية شأوا بعيدا من الرقى فيما له مساس بالمسائل الحيوية جميعا

of Nations , Boston , 1927 , p . 6 sv . , et H . Duncan Hall , The Balfour Report and its historial background , ib . , p 589 . Rpr. 1 . Oudiette , La Conference imperials briannique de 1926 , dans , Revue des Seince politiques, X L K , 1927 p . 190 Sv. N . Muckenberger Die Laritish Reichskonferenz . und das Verfassungoprobem , Berlin 1927 ; J . J . Ehevalier , L ' évolution de l ' Empire britannique . t , 1 . Paris . 1930 .

ونريد به الجماعات المستقلة ذاتيا ، تلك التى تشمل بريطانيا العظمى ، والولايات (الدومينيون) . وفى الوسع تحديد مركز هذه العناصر وعلاقتها المتبادلة تحديدا صحيحا ، فهى جماعات مستقلة ذاتيا داخل الامبراطورية البريطانية ، ومتساوية فى النظام ، ولا تخضع أية جماعة منها للجماعات الاخرى من أية ناحية من النواحي الداخلية أو الخارجية ، رغما من انها ترتبط جميعا بيمين الولاء المشترك نحو التاج وتساهم فى حرية كأعضاء فى جماعة الامم البريطانية .

ان الاجنبى الذى يحاول السعى وراء تفهم الطبيعة الصحيحة للامبراطورية البريطانية بواسطة هذه الصيغة وحدها يداخله الظن بانها صيغة اخترعت خصيصا لدفع التدخل المتبادل ، دون أن يكون القصد منها تسهيل التعاون المتبادل بين أجزاء الامبراطورية

ولكن هذا النقد لا يحسب حسابا مطلقا للمركز التاريخى ، ذلك بان التطور السريع الذى أصابته الولايات فيما وراء البحار خلال التحسين سنة الماضية قد تطلب لزما التوفيق بين النظام السياسى الغابر والاحوال المتغيرة المتبدلة . فقد كان الجنوح نحو المساواة فى النظام عادلا ولا مناص منه ، ولكن الاحوال الجغرافية وغيرها كانت تجعل هذه المساواة مستحيلة عن طريق « عهدة مركزية » *Fédération* ولذلك كانت الوسيلة الوحيدة لتحقيق هذه المساواة هى الاستقلال الذاتى

وعن هذا الطريق بذلوا الجهد لانجاز هذه المساواة ، وأصبح اليوم كل عضو من أعضاء الامبراطورية قابضا على مصنأته بصرفها كما يشاء ، ولا يجوز أن يكون موضع اكراه فى الواقع ، ولكنه ليس دائما كذلك من الناحية الشكلية .

ومع ذلك فان أى شرح للعلاقات السلبية القائمة بين بريطانيا العظمى والولايات لا يؤدى إلا لبيان شطر من الحقيقة ، مهما كانت دقة هذا الشرح ، ذلك بان الامبراطورية البريطانية لم تؤسس على سلبية ، وإنما تأسست أصليا - لا شكليا - على أغراض عملية ، فهناك نظم حرة تكون منها دم هذه الامبراطورية وحياتها أما التعاون الحر فأداتها . وأما السلام والطائنة والرق فى عداد موضوعاتها ، ومختلف واجهات جميع هذه المسائل الكبرى كانت موضوع مناقشة المؤتمر الحالى ، فأدت هذه

المناقشات إلى الحصول على نتائج جلية ، لذلك ليس من الشئون التي نراها تهدد أى قضية من قضايا الامبراطورية المشتركة ان تكون كل دومينيون (ولاية) هى صاحبة الحق وحدها فى تقدير طبيعة تعاونها مع أجزاء الامبراطورية ومدى هذا التعاون الضرورى فى يومنا وغدا .

فالمساواة فى النظم هى إذن بالنسبة لبريطانيا والولايات المبدأ الجوهرى الذى يحكم علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية ، ولكن مبدئ المساواة والتشابه اللذين صيغا لينطبقا على النظام *statut* لا يمتداف بصفة عامة إلى الوظائف ، ومن الواجب هنا أن يوجد شئ آخر غير المبادئ الجامدة ، خذ مثلا معالجة مسائل الكياسة *diplomatie* ومسائل الدفاع ، تجد أنها مسائل فى حاجة أيضا إلى اداة مرنة يمكن أن تنطبق من وقت إلى آخر على أحوال العالم المتغيرة المتبدلة . ولعمرك إن هذا الموضوع لفت نظرنا ، وبقية هذا التقرير تبين كيف بذلنا الجهود فى سبيل شرح هذه النظرية السياسية ، وتطبيقها أيضا على ضروراتنا المشتركة

٣ - مركز الهند الخاص

وفى الوسع أن بلا حظ المطلع أن الهند لم تذكر فى الفقرات السابقة . والسبب فى أننا قصرنا الفقرات السابقة على بريطانيا العظمى والولايات هو أن مركز الهند داخل الامبراطورية قد حدده قانون حكومة الهند فى سنة ١٩١٩

ومع ذلك فمن اللائق أن نذكر أن القرار التاسع من أعمال متفاوض الامبراطورية الحربى : المنعقد سنة ١٩١٧ قد اعترف حقا بالمركز الهام الذى شغلته الهند فى عصبة الأمم البريطانية ولكن هذا لم يمنع من أن نذكر على وجه التحديد فى هذا التقرير كل ما نريد بياينه إذا دعت الحال إلى الكلام عن مركز الهند ،

٤ -- العلاقات بين مختلف اجزاء

الامبراطورية البريطانية

ان الاوضاع الادارية والتشريعية والقضائية الحالية لا تتفق تمام الاتفاق مع الحالة الموضحة في الفصل الثاني من هذا التقرير ، كما يعترف بذلك كل واحد ، ومع ذلك فلا مناص من أن يكون الامر على هذه الحال ، بما ان أغلب هذه الاوضاع ترجع إلى عهود بعيدة جدا عن المرحلة التي وصل اليها الرق الدستوري الآن ، ولذلك فقد كانت مهمتنا الاولى بحث هذه الاوضاع ، ولا سيما من ناحية الاحوال التي يؤدي فيها عدم التوفيق بين المبادئ والواقع الى اضرار تلحق بمجرى العلاقات الامبراطورية أو يصبح من الجائز اعتبار عدم التوفيق هذا كمؤد إلى هذه الاضرار .

١ - لقب صاحب الجلالة

للقب صاحب الجلالة الملك أهمية خاصة ومصلحة خاصة في جميع أجزاء ولايات صاحب الجلالة ، ولقد تعدل هذا اللقب خلال الحسين سنة الماضية مرتين ، وتعديل بطريقة تتفق مع المواقف الجديدة والرق الدستوري الجديد

إن اللقب الحاضر الذي أعلن بموجب قانون الانقلاب الملكية سنة ١٩١٠ هو : « جورج الخامس ، بنعمة الله ، ملك المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا والولايات البريطانية فيما وراء البحار ، حامي الايمان وامبراطور الهند »

ولقد رؤى قبل انعقاد المؤتمر ان اللقب الملكي بالشكل الذي هو عليه لا يتفق وتعديل الموقف الذي نشأ عن انشاء دولة أيرلندا الحرة « كولاية أي دومينيون » ، فضلا عن هذا فقد ثبت من جهة أخرى أن مما يتفق ورغبات صاحب الجلالة أن يوصى بأن يعرض عليه تعديل هذا اللقب بعد المناقشة في التفاوض .

ورأينا للاجماع هو أن تعديل اللقب تعديلا طفيفا أمر مرغوب فيه ، ولذلك فنحن نوصي بعد مصادقة صاحب الجلالة باتخاذ الاجراء التشريعي الضروري لكي

يصبح لقب صاحب الجلالة من الآن وصاعدا كالاتى: « جورج الخامس ، بنعمة الله ، ملك بريطانيا العظمى ، وإيرلندا ، والولايات البريطانية فيما وراء البحار ، وحامى الايمان ، وامبراطور الهند . » (١)

ب — مركز الحكام العموميين أو الولاة

ولقد بحثنا بعدئذ فيما اذا كان من الممكن وضع تعريف صريح للمركز الذى يشغله الحاكم العام (٢) باعتباره ممثلا لصاحب الجلالة فى الولاية . فاتفق أن هذا المركز رغم أنه محدود عادة بمحدود جلية فى الوقت الحاضر ، فانه ولا شك عبارة عن مرحلة جديدة بالنسبة لما كان عليه فى الزمن السالف حيث كان الحاكم العام يعين بناء على توصية وزراء جلالته فى لندرا وحدهم ، ويعمل أيضا باعتباره ممثلهم .

واذا كان الحاكم العام فى الولايات قد أصبح اليوم ممثل التاج يشغل فى الولايات جميعا ومن كل النواحي مركزاً واحدا بالنسبة لإدارة الشؤون العامة كذلك الذى يشغله صاحب الجلالة الملك فى بريطانيا العظمى دون أن يكون ممثل أو معتمد حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى أو إحدى الوزارات فى الحكومة المذكورة ، فان ذلك ، كما ترى ، نتيجة جوهرية لمساواة الولايات فى النظام القائم بين أعضاء جماعة الامم البريطانية .

ولقد لاحظ لنا أن التطبيق الذى قضى بان يكون الحاكم العام فى الولايات هو اداة التبليغ الرسمية الوحيدة بين حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى وحكوماتها فى الولايات قد أصبح تطبيقاً من الجائز اعنباره كأنه لا يتفق تمام الاتفاق والمركز الدستورى للحاكم العام . ولذلك قد استقر الرأى على أن من الواجب أن يكون

(١) راجع فيما بعد الاعلان الملكى الصادر فى ١٣ مايو سنة ١٩٢٧ بخصوص القاب الملك .

(٢) يشغل حاكم الارض الجديدة نفس المركز الذى يشغله الحاكم العام فى إحدى الولايات « الدومنيون »

طريق التبليغ الرسمي المعترف به في المستقبل هو التبليغ من حكومة الحكومة مباشرة . وممثلو بريطانيا العظمى لم يلقوا أية صعوبة في سبيل الاعتراف بأن من الجائز انتقاد الاجراء الحاضر ، وقبلوا مبدئيا التعديل المقترح بالنسبة للولاية التي ترغب فيه ، وقد اتفق على تسوية التفاصيل في أقرب وقت ممكن . بعد أن ينتهي المؤتمر من أعماله ، ولكن اللجنة قد رأت كعنصر جوهري لكل تعديل أو رقي يدخل على وسائل التبليغ أن من اللائق أن يقدم للحاكم العام صورة من جميع الوثائق الهامة ، وأن يطلع تماما بطريقة عامة على مجرى الاعمال الوزارية والمسائل العامة كما هو الحال بالنسبة لصاحب الجلالة ملك بريطانيا

ج - أثر تشريع الولايات

ولقد توجهت عنايتنا أيضا الى مختلف المسائل الخاصة بالتشريع والى الاثر المترتب عليه في الولايات ، وهي مسائل قيل انها في حاجة الى أن تتجلى وكانت أخص هذه المسائل هي .

(أ) - الطريقة المتبعة التي تقضى بأن يرسل الى لندرا في كل عام جميع القوانين التي تقرأها برلمانات الولايات ويعلن بمقتضاها وزير شئون الولايات «الدومينيون» أنه « لن يوصى جلالة الملك بمزاولة سلطانه القاضي بالاعتراض على هذه القوانين » (ب) - الموضوع الخاص بتعليق سريان تشريع الولايات الى أن يعلن قرار صاحب الجلالة ، وهو قرار يعلن بناء على توصية حكومة صاحب الجلالة في بريطانيا العظمى .

(ج) - الفرق بين اختصاص برلمان وستمنستر التشريعي وبين اختصاصات برلمانات الولايات باعتبار أن القوانين التي تقرأها برلمانات الولايات لا تسرى إلا داخل أراضي الولايات ذات المصلحة .

(د) - أثر القوانين التي يقرها برلمان وستمنستر بخصوص الولايات - ولقد لفت نظرنا بصفة خاصة نحو القوانين التي تماثل قانون صيحة القوانين الاستعمارية ، إذ أشير بالعمل في المستقبل على ضمان تناسق التشريع بين بريطانيا العظمى والولايات

عن طريق وضع قوانين متبادلة أساسها الاستشارة والاتفاق .
ولقد بحثنا هذه المسائل على أتم وجه يسمح به الوقت المحدود الذى تمنع
بالصرف فيه . ولكننا وصلنا الى النتيجة القائلة بان موضوعات هذا البحث معقدة
بحيث يؤدى حلها فورا الى خطر خطير إذا تعدى هذا الحل مجرد ذكر بعض مبادئ ،
نرى أنها أساس كل مسألة « الاثر المترتب على تشريع الولايات » . ولقد رأينا بالنسبة
لباقى الموضوعات ان الضرورة تقضى باستشارة خبراء قبل أن نبعث حكومة جلالة
الملك فى بريطانيا وحكومات الولايات ذلك بحثا جديدا .

أما فيما يتعلق بحق الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها فى الولايات فقد كشف
مثلو دولة أرنلدا الحرة عن رغبتهم فى الوقوف على التطبيق الدستورى الخاص بكندا
نظرا لأن المادة (٢) من (Articles of Agreement for Treaty de 1921)
تنص : « يكون مركز دولة أرنلدا الحرة تلقاء للبرلمان والحكومة الامبراطوريين
هو نفس موقف ولاية كندا »

ولقد اقترحنا بالنسبة لهذه النقطة أن يلاحظ الاعتراف لحكومة كل ولاية
بحق ابداء الرأى للتاج فيما له مساس بجميع المسائل المتعلقة بشئونها الخاصة رغمًا من
النصوص الواردة فى الدساتير والنظم الخاصة التى تنص على حق تعليق سريان
القوانين ، وإذن يكون مخالفا للدستور كل رأى تشير به حكومة بريطانيا العظمى
على صاحب الجلالة فيما يمس مسائل خاصة بولاية إذا كان هذا الرأى مخالفا لرأى حكومة
هذه الولاية .

أما الاجراء الملائم فيما يتعلق بكل مشروع قانون فى أحد الاجزاء المستقلة داخليا
فى الامبراطورية ومن الجائز أن يمس مصالح الاجزاء الأخرى ذات المصلحة فهو
استشارة تجرى بين وزراء صاحب الجلالة فى مختلف الاجزاء ذات المصلحة .

أما فيما يتعلق بموضوع اختصاص برلمانات أعضاء جماعة الأمم البريطانىة غير
بريطانيا العظمى ولا سيما النقطة الخاصة بمعرفة ما إذا كان من المرغوب فيه أن يباح
لهؤلاء الاعضاء بان يشعروا تشريعا يتجاوز أثره حدود أراضى الولاية فاننا نرى
أن هناك ما يدعو إلى أن نبين فى صراحة ان المتبع دستوريا هو ان المستحيل

على برلمان وستمنستر ان يقرر اجراءات تسرى على ولاية ما دون رضاها .
ومع ذلك فاننا نرى كما قدمنا ان هناك بعض مسائل اثارها هذه الاعتبارات
كما اثارها تطبيق تلك المبادئ العامة تتطلب بحثا تفصيليا ، ولذلك فاننا نوصي بأن
تقوم بريطانيا العظمى والولايات بما هو ضرورى في سبيل تشكيل لجنة يناط بها البحث
وتقديم تقرير به توصيات عن:

أولا — النصوص النظامية (Statuaires) الحالية التي تتطلب تعليق سريان
تشريع الولايات إلى أن تصدر موافقة صاحب الجلالة ، أو تلك التي تبيح مزاولة
حق الاعتراض على هذا التشريع .

ثانيا — ١ — الموقف الحاضر فيما يتعلق باختصاص برلمانات الولايات كي
يترتب على تشريعها آثار تتجاوز حدود بلادها .

(ب) انسب وسيلة عملية لترتيب أفضل الأثر على المبدأ القائل بان لكل برلمان
من برلمانات الولايات الحق في أن يخلم على تشريعه أثرا يتجاوز حدود السيادة
الداخلية (Effet exterritorial) في جميع الأحوال التي يكون من الضروري وجود
هذا الأثر حتى يكفل نفاذ النص المسنون في سبيل السلام والنظام وحسن الإدارة
في الولايات .

ثالثا — المبادئ التي اشتمل عليها قانون سريان القوانين الاستعمارية
(Colonial Laws Validity act - de 1865) أو يتطلبها هذا القانون ، وكذلك
الحالة التي يليق فيها نسخ أو تعديل أو تغيير بعض نصوص من هذا القانون مع تقدير
للعلاقات الحالية القائمة بين أعضاء عصبة الأمم البريطانية كما يعرفها ويحددها هذا التقرير .

٥ - التشريع الخاص بالبحرية التجارية

وهناك اعتبارات تقرب من تلك التي شرحتها فيما تقدم قد حددت موقفنا
تلقاء مسألة مماثلة ، رغما من أنها مسألة خاصة ، وهي تلك التي أثيرت بمناسبة التشريع
الخاص بالبحرية التجارية ، ولقد تبين بهذا الصدد انه إذا كان تناسق العمل الإداري
مرغوب فيه وضرورى فيما يتعلق بالتشريع المتعلق بالبحرية التجارية في مختلف أجزاء

الامبراطورية فان من الصعب التوفيق بين دساتير أعضاء جماعة الامم البريطانية وبين تطبيق بعض نصوص أهم القوانين الخاصة بالبحرية التجارية بشكلها الحاضر وهو قانون (Marchant Shipping act de 1894) ، ولا سيما مادة ٧٣٥ و ٧٣٦ ولقد رأينا في هذه الحالة أيضا انه إذا كان التفاوت خلال تطور النظام البريطاني قد بقي دائما فيما يتعلق بمسائل مختلفة خاصة بالشؤون البحرية فان من الجوهري ان نقدر النواحي العملية للموضوع ونحن نسعى في سبيل ازالة هذا التفاوت .

على أن الصعاب التي حالت دون ادخال أى تعديل فورا على قانون البحرية التجارية (الذى تتناول بعض نصوصه تسوية موضوع تسجيل المراكب البريطانية في العالم طرا) قد قدرت قدرها الصحيح ، ووجد من الضرورى تمحيص الموقف ، وأن نعمل حساب موضوعات خاصة بالمصلحة العامة كذلك المتعلقة بالشروط الواجب توافرها في مركب حتى يجوز تسجيلها على أنها ذات جنسية بريطانية ، وعمل قناصل صاحب الجلالة لمصلحة المراكب والبحرية البريطانية ، وانشاء محاكم بحرية في الموانى الاجنبية للفصل في الجرائم والجنح التي ترتكب داخل المراكب البريطانية في البلاد الاجنبية .

ولقد وصلنا في النهاية ، اعتمادا على سابقة رؤى صلاحها في ظروف تقدمت ، الى أن الافضل ان نحيل موضوع التشريع الخاص بالبحرية التجارية إلى مؤتمر فرعى خاص يجوز أن يجتمع في سهولة في نفس الوقت الذى يلتم فيه عقد لجنة الخبراء المذكورة آنفا . ولقد رأينا ان من الانسب دعوة هذا المؤتمر الفرعى الخاص ليبدل برأيه حسب النظام العام الآتى : « ان يقوم بدراسة ، وان يقدم تقريرا عن المبادئ التي يجب في سبيل المصلحة العامة ان يجرى عليها التطبيق والتشريع الخاصين بالبحرية التجارية في مختلف أجزاء الامبراطورية ، مع تقدير التغييرات التي حدثت في النظام الدستورى وفي العلاقات العامة منذ سريان القوانين الحالية »

ولقد دونا ان مندوبى الهند يرغبون على الخصوص في أن تمنح الهند — نظرا لاهمية مصالحها التجارية — فرصة تمثيل نفسها في المؤتمر الفرعى المزمع عقده . ولكننا رأينا ان التمثيل التام للهند على قاعدة المساواة مع بريطانيا العظمى والولايات لا يمكن أن

يكون موضوع ترحيب فحسب ، بل ان من الجائز أن يكون خلعه عليها من أكمل الوجوه القانونية نظرا للموقف الدستوري الخاص بالهند ، وهو الموقف الذي أبناه في الفصل الثالث من هذا التقرير .

هـ - حق الاستئناف

أمام اللجنة القضائية بالمجلس الخاص

ولقد ناقشنا موضوعا آخر ، وهو موضوع أثارت مناقشته مبدأ دستوريا عاما ، يتصل بالشرائط الواجب توافرها لصحة الاستئنافات المرفوعة أمام اللجنة القضائية في المجلس الخاص عن الاحكام الصادرة في الولايات . ولقد أباحت هذه المناقشات التأكد من انه لا يدخل في سياسة حكومة صاحب الجلالة في بريطانيا العظمى ، ان تسوى مسائل تمس الاستئنافات القضائية إلا بطريقة تتفق ورغبات جزء الامبراطورية صاحبة المصلحة الجوهرية ، ومع ذلك فقد تقرر بصفة عامة ألا يجب الشروع في تنقيح النظام القائم تنقيحا يمس جزءا من الامبراطورية له مصلحة جوهرية ما دام هذا التنقيح يثير مسائل لاجزاء أخرى لها مصلحة فيها ، إلا بعد استشارة هذه الاجزاء في صدد هذا التعديل ومناقشته .

وهذا الواقع يفصح عن كل ما هو ضروري لبيان مهمة اللجنة ، ولكن المؤتمر الحالي لم يلح في صدد التعديل الفوري للشرائط الضرورية لصحة الاستئنافات الصادرة من دولة ايرلندا الحرة رغما من الاحتفاظ الصريح باستئناف حق المناقشة في هذه الحالة الخاصة في المؤتمر الامبراطوري المقبل .

و - العلاقات مع البلاى الاجنبية

وبعد أن انتهينا من الفحص عن المسائل المتعلقة خاصة بالعلاقات المتبادلة بين مختلف أجزاء الامبراطورية البريطانية وجدنا من الطبيعي أن نعرض للمسائل التي

تمس العلاقات مع البلاد الأجنبية . ولقد كان قرار المؤتمر الامبراطورى الذى انعقد فى سنة ١٩٢٣ وصدر بصدد من المفاوضة فى المعاهدات وامضائها وبرايمها (راجع ص ١٧ من التقرير) واسطة بيان أولى عن نقطة العلاقات مع الدول الأجنبية . ومع ذلك فقد وضح ان من المرغوب فيه ان نبعث تطبيق هذا القرار خلال السنوات الثلاث التالية . وان نبعث أيضا عن الفائدة من التوسع فى تطبيق هذه المبادئ المتعلقة بالمعاهدات .

١- الاجراء الخاص بالمعاهدات

لقد الفتا برياسة وزير الحقانية فى كندا « E . Lapointe , K . C . المحترم » لجنة فرعية خاصة نيط بها دراسة موضوع الاجراء المتبع لتقاء المعاهدات .

ولقد لاحظت اللجنة الفرعية التى جاء تقريرها أساسا للفقرة التالية ان قرار مؤتمر سنة ١٩٢٣ ينطوى من ناحية أغلب النقط على قواعد مفيدة لاسترشاد الحكومات ، وهذه القواعد تصبح أكثر اتجاافى الميدان التطبيقى كلما اتسعت دائرة فهمها وتدعمت أسسها واستقر بناؤها .

ومع ذلك فان بعض وجهات الاجراء الخاص بالمعاهدات كان موضع بحث أكثر تفصيلا ، لانه جاء على نور التجارب التى اكتسبت . وقد أجرى هذا البحث لتحديد الدائرة التى يمكن الاستفادة منها إذ أكلنا قرار سنة ١٩٢٣ بسد ما فيه من نقص .

المفاوضة

لقد تقرر فى سنة ١٩٢٣ ان على من يرغب من حكومات الامبراطورية فى المفاوضة فى معاهدة ان يتحرى أثرها المحتمل فى الحكومات الاخرى ، وان يقوم بما هو ضرورى لتبليغ نياته للحكومات الاخرى التى يكون من الجائز أن يلحق بمصالحها ضرر من جراء هذه المعاهدة ، ومن الواجب ان نفهم هذه القاعدة على أنها

تنطبق على جميع المفاوضات التي ترى أية حكومة أن تشرع فيها حتى تتيح الفرصة للحكومات الأخرى لكي تقول ان لها مصلحة في هذه المعاهدة أم لا .

ومن الواجب على أية حكومة عند ماتكاشفها حكومة أخرى بنيتها في متابعة مفاوضات أن تفصح عن موقفها في وقت مناسب . ومادامت الحكومة التي اقترحت المفاوضات لم تتلق ردودا تعارض واقتراحها ، وما دامت سياستها لا تتعلق بالتزامات إيجابية تلقى على عاتق حكومات أخرى ، فان في وسعها أن تعتمد على أن المفروض في سياستها مبدئيا أنها معقولة ، ومع ذلك فمن الواجب أن تحصل على رضاء صريح من باقى الحكومات قبل أن تتخذ أى إجراء يمكن أن يترتب عليه التزام الحكومات الأخرى بالتزامات إيجابية .

وعند ماتجعل طبيعة المعاهدة من المرغوب في إبرامها باسم جميع حكومات الامبراطورية يكون في وسع الحكومة صاحبة الاقتراح أن تفرض قبول إبرام المعاهدة من جانب كل حكومة اتاحت لها الفرصة التامة التي تمكنها من بيان موقفها اذا هي لم تبد رأيا يتعارض وقبول الإبرام . أما اذا كان هناك حكومة تؤثر ألا تساهم في إبرام معاهدة — الا اذا امضاها مفوض تصرح له بان يعمل باسمها — فيكون لهذه الحكومة مفاوض يناط به تحقيق هذا الغرض .

شكل المعاهدات

تبدأ بعض المعاهدات بتعداد البلاد المتعاهدة دون ذكر أسماء الدول . أما اذا كان هناك معاهدات تمت المفاوضة فيها برعاية عصبة الأمم فان اتباع مانص عليه ملحق ميثاق عصبة الأمم لوصف المتعاقد قد أدى الى أن يستعمل في المقدمة الاصطلاح القائل : « الامبراطورية البريطانية » مع بيان عدد الولايات والهند اذا كانت اطرافا في الاتفاقية ولكن دون ذكر بريطانيا العظمى وارانندا الشمالية ، والمستعمرات والحمايات ، لان هذه لا دخل لها على اعتبارها من مشتملات الاصطلاح « الامبراطورية البريطانية » . ولكن هذه السنة التي تشعر بان الولايات والهند ليست على قدم المساواة مع بريطانيا العظمى فيما يتعلق بالاشتراك في المعاهدات التي نحن بصددھا

هي سنة تؤدي الى ايجاد شيء من الغموض وسوء التفاهم ، وهي غير مرضية بصفة عامة .

ولقد روى أن يوصى ، في سبيل تدليل هذه الصعوبة والتغلب عليها ، بأن تعقد جميع المعاهدات (خلاف الاتفاقات بين الحكومات) باسم رؤساء الدول سواء أكانت معاهدات تحت المفاوضة فيها باسم جمعية الامم أم لا ، اما اذا أمضيت المعاهدة بواسطة احدى حكومات الامبراطورية لحساب جميع حكومات الامبراطورية فانها تعقد باسم الملك رمزاً للعلاقات الخاصة التي تربط مختلف أجزاء الامبراطورية . ومن الواجب أن ترتب الوحدات البريطانية التي تنضم للمعاهدة لحسابها على حسب النظام الآتي . بريطانيا العظمى وارلندا الشمالية وجميع اجزاء الامبراطورية البريطانية الذين ليسوا أعضاء منفصلين عن عصبة الامم وهم كندا واستراليا وزيلندا الجديدة وافريقيا الجنوبية ودولة ارلندا الحرة والهند . وقد الحق بتقرير اللجنة صورة من شكل المعاهدة التي أوصت بأن تكون عليها المعاهدات .

أما فيما يتعلق بمعاهدة لا تتناول غير جزء واحد من الامبراطورية فانها تعقد بواسطة الملك لحساب هذا الجزء

وبما أن المعاهدة قد عقدت باسم الملك كرمز للعلاقة الخاصة القائمة بين مختلف أجزاء الامبراطورية فيكون من التافه النص فيها على أن نصوصها لا تسوى حقوق والتزامات البلاد التي امضيت هذه المعاهدة لحسابها باسم الملك ، ومن اللائق أن نذكر بهذه المناسبة أن الموضوع قد ناقشه مؤتمر المهربات الحربية سنة ١٩٢٥ وأن اللجنة القضائية بهذا المؤتمر قد أعلنت أن المبدأ الذي عبرت عنه اللجنة السابقة هو من القواعد التي تحكم جميع الاتفاقات الدولية .

ومن الجائز أن تمنح حكومات مختلف اجزاء الامبراطورية نحو تطبيق بعض نصوص من اتفاقات دولية على علاقاتها كأجزاء ادارية ، ولذلك كان من اللائق في هذه الحالة أن تبين هذه الحكومات الحد الذي تقف عنده تطبيق هذه النصوص والشروط الخاصة بهذا التطبيق . فمن اللائق اذن عند تطبيق اتفاقات دولية على

مختلف أجزاء الامبراطورية ألا يأخذ ذلك شكل معاهدة تعقد فيما بين رؤساء الدول .

التفويضات pleins pouvoirs

ومن الواجب أن يكون يندمج مفاوضى مختلف الوحدات البريطانية تفويضات يمنحها الملك لهم فى كل حالة بناء على توصية الحكومة ذات الشأن ، على أن يبين كل تفويض جزء الامبراطورية الذى سيمضون نيابة عنه بشرط أن يكون التفويض خاصاً بهذا الجزء دون سواه .

وإذا لم تكن المعاهدة ملزمة لبعض أجزاء امبراطورية بالتزامات إيجابية ، ولكنها تمس مركز الرعايا التابعين لهذه الأجزاء فمن اللائق أن توصى حكومات هذه الأجزاء بأن تمتنع المفوض الذى يعمل لحساب الحكومات ذات الشأن الجوهري تفويضاً للعمل باسمها ولحسابها . ومن الجائز فى أحوال أخرى أن ينص على أن تنضم فيما بعد الى المعاهدة أجزاء أخرى من الامبراطورية .

الامضاء

من الواجب بيان مختلف أجزاء الامبراطورية بنفس الطريقة المستعملة فى قائمة أسماء المفاوضين بمقدمة المعاهدة متى ذكرت أسماء البلاد فى معاهدة الى جانب الامضاءات ومن الواجب أن تكون توقعات مفاوضى مختلف أجزاء الامبراطورية حسب الترتيب المقترح فيما تقدم .

سريان المعاهدات المتعددة الاطراف

جرت العادة أن تشمل هذه المعاهدة على نص خاص بالابرار وآخر يبين على التحديد أن المعاهدة تسرى بعد ايداع عدد من قرارات الابرار . ولقد أثير أحياناً فيما يتعلق بالمعاهدات المعقودة برعاية عصبة الأمم موضوع ما إذا كان من اللائق احتساب قرارات الابرار المودعة باسم مختلف أجزاء الامبراطورية الاعضاء على حدة

في عصبة الأمم كقرارات ابرام قائمة بذاتها ومن الجائز أن يتم بها العدد القانوني لقرارات
الابرام حتى يكون ابرام المعاهدة تاما ، ولقد رأينا في سبيل اجتناب كل صعوبة
في المستقبل أن نوصي بأنه اذا أصبح من الضروري إيراد مثل هذا النص في معاهدة
فيكون في صورة نص يقرر سريان المعاهدة بعد أن يبرمها عدد معين من الدول
المعتبرة أعضاء بذاتهم في العصبة . ونرى أن من اللائق أن نتهز فرصة ملائمة لتبيين
لأعضاء العصبة الآخرين التعديلات التي أدخلت على شكل المعاهدات وأسباب هذه
الرغبة . ونوصي أيضا بأن تعطى حكومات الامبراطورية لتمثيلها في المتفاوضات الدولية
تعليمات تفرض عليهم أن يبذلوا الجهد في المستقبل ، بقدر الامكان ، ليحصلوا على
تحقيق التوصيات التي اشتملت عليها الفقرات السابقة

ب - التمثيل في المتفاوضات الدولية

ولقد فحصنا من جهة أخرى موضوع تمثيل مختلف أجزاء الامبراطورية في
المتفاوضات الدولية على نور قرار المتفاوض الامبراطوري المنعقد في سنة ١٩٢٣ ،
فوصلنا الى النتائج الآتية .

١ - ان لا وجود لاية صعوبة فيما يتعلق بالتمثيل في المتفاوضات التي تعقدها عصبة
الأمم ، فاذا اشتركوا فيها كان كل منهم ممثلا فيها بوفد خاص . ويكون التعاون هنا
تطبيقا للبند ج ١ - ١ (ص ١٧ من التقرير الاصلى) من قرار المتفاوض الامبراطوري
المنعقد في سنة ١٩٢٣

٢ - واما فيما يتعلق بالمتفاوضات الدولية التي تعقدها حكومات أجنبية فلا محل
لاقتراح أية قاعدة لتطبيقها تطبيقا عالميا ، نظرا لان طبيعة التمثيل تتعلق الى حد ما
بشكل الدعوة التي تديعها الحكومة التي تعقد هذه المتفاوضات

١ - فاذا كانت المتفاوضات ذات طبيعة فنية قد جرت العادة ، كما أن من
المرغوب فيه دائما ، أن يمثل كل جزء من أجزاء الامبراطورية (متى رغب في الاشتراك)
وفد قائم بذاته ، ومن اللائق في حالة الضرورة بذل الجهد للحصول على دعوات
تبيح هذا التمثيل .

ب — وأما في المفاوضات ذات الصبغة السياسية فلامتناس من تقدير الظروف الخاصة في كل حالة بدايتها .

فلكل جزء من أجزاء الامبراطورية أن يقرر أمراً من اثنين ، فلما أن يكون لمصلحه الخاصة شأن كاف ، ولا سيما إذا أدى المتفاوض الى زيادة الالتزامات الإيجابية التي تفرضها عليه معاهدة تترتب على المتفاوض وعندئذ يكون له أن يمثل نفسه بوفد على افراد ، وأما ان يعتمد في المفاوضات على جزء الامبراطورية أو أجزاء الامبراطورية ذات الشأن المباشر بشرط أن يقبل النتيجة .

وعند ما ترغب حكومة في الاشتراك في عقد معاهدة تصبح الطريقة التي يكفل بها هذا التمثيل من النقاط التي يجب أن تتحدد بالاتفاق مع حكومات الامبراطورية الأخرى ، كما يصبح من الواجب تقدير قيمة الدعوة الى حضور المتفاوض ، أما إذا تعدت أجزاء الامبراطورية الرغبة في التمثيل في الوسع اتباع طريقة من ثلاث .

١ — فلما ان يكون التمثيل بواسطة مفوض مشترك من اللاتق أن يخول تفويضات بناء على توصية كل من أجزاء الامبراطورية التي تشترك في المتفاوض

٢ — وأما بواسطة وفد واحد عن الامبراطورية البريطانية ، على أن يتألف من ممثلين يمثلون على افراد مختلف أجزاء الامبراطورية الذين اشتركوا في المتفاوض وهذا هو شكل التمثيل الذي تم بالنسبة لمتفاوض واشنطون المنعقد سنة ١٩٢١ للنظر في نزع السلاح .

٣ — وأما بطريقة الوفود المتعددة التي يمثل الواحد منها كل جزء من أجزاء الامبراطورية في المتفاوض . فاذا اسفرت الاستشارة عن اختيار صورة هذا التمثيل كان هناك ما يدعو الى السمي في جعل شكل الدعوة التي تديعها الحكومة التي تعقد المتفاوض مؤديا الى التمثيل على هذا الوجه .

وقد يحصل أن تؤدي بعض المعاهدات الغير الفنية بسبب طبيعتها ذاتها الى ان تعقد في صورة تجعلها اجبارية بالنسبة لجميع اجزاء الامبراطورية ، ولذلك يكون من الواجب ان ترضى بإبرامها جميع الحكومات ، ولهذا كان لكل حكومة من هذه الحكومات ان تبين إلى أي حد يسهل اشترآكها في عقد المعاهدة وحصول

رضائها بالإبرام ، ولا سيما إذا كان تمثيلها بطريقة مفاوض مشترك . أما فيما يتعلق
بتعرفة ما إذا كانت طبيعة المعاهدة مما يدعو إلى أن يكون إبرامها برضاء جميع أجزاء
الامبراطورية فإن هذا الموضوع من الشؤون الخاصة بمختلف الحكومات وعليهم أن
يحلوه بالاتفاق المشترك .

ج - التوجيه العام للسياسة الخارجية

ولقد بحثنا بعد ذلك احتمال تطبيق المبادئ الأساسية في قرار مفاوض سنة ١٩٢٣
على المسائل الخاصة بتوجيه السياسة الخارجية بوجه عام ، فأدى البحث الى الاعتراف
بصرامة أن الواجب يقضى بأن يكون أكبر شطر من المسؤولية المترتبة على هذه
الشؤون وتلك الخاصة بالدفاع القومى واقعة على عاتق حكومة صاحب الجلالة في بريطانيا
العظمى . ومع ذلك فإن جميع (الولايات) الدومينيون تقريباً ولاسيما تلك التى يجاورها
بلاد أجنبية قد التزمت الى حد ما ، وبمضئ الى حد كبير ، بتوجيه السياسة الخارجية .
وهناك مثل خاص لهذا الموقف يدل على قيمة هذا التوجيه وهو العمل المتزايد فى
هذا السبيل الذى أدت اليه علاقات ما بين كندا والولايات المتحدة ، وحثم تعيين
وزير مفوض نيظ به تمثيل الولاية فى « واشنطن » . ولقد رأينا أن الاعتبار
الأولى الذى يجب أن يقوم عليه أساس كل مناقشة فى هذا الموضوع هو أن ليس فى
وسع بريطانيا العظمى ولا الولايات جميعاً أن يلتزموا بقبول التزامات إيجابية إلا إذا
كان ذلك بناء على الرضاء الصريح الصادر من حكوماتهم . ولقد استلهمت اللجنة
هذا الاعتبار الأول فأجمعت على أن ترى المبدأ العام الذى ذكر بصدد المفاوضة فى
المعاهدات (فقرة - ٥ - حرف ا ص ٢٦ من النص الانجليزى للقرار) . وطبق
فما تقدم الى حد كبير يمكن أن تطبقه الحكومات ذات المصلحة فى المستقبل بنجاح
وفائدة كوسيلة مرشدة فى ميدان المفاوضات الخاصة بالعلاقات الخارجية التى تدخل فى
حدود اختصاص كل حكومة .

تسليم براءة القناصل الاجانب في الولايات

Délivrance de l'exequatur aux consuls étrangers

ولقد طرح على بساط البحث موضوع تسليم براءة القناصل المعينين في الدومينيون (الولايات) . ولقد كان المتبع حتى الآن بوجه عام تلقاء تسليم جميع براءات القناصل في أى جزء من أجزاء الامبراطورية البريطانية أن تخطر الحكومة الاجنبية ذات الشأن بالطريق الدبلوماسى حكومة صاحب الجلالة في بريطانيا العظمى بالتعيين وتتخذ الاجراءات لاصدار البراءة دون أى مراسم اذا اتضح أن الشخص المرغوب في تعيينه هو حقيقة من السلك القنصلى . أما إذا لم يكن القنصل من هذا السلك فان المتبع منذ أمد بعيد هو استشارة حكومة الولاية قبل صدور البراءة .

ولقد أخبرنا وزير الخارجية أن حكومة صاحب الجلالة في بريطانيا العظمى قد قبلت الفكرة القاضية بان يكون من الواجب في المستقبل أن يعرض على حكومة الولاية المختصة كل طلب من حكومة أجنبية يراد به اعتماد أى شخص يشغل وظيفة قنصل في ولاية كى توافق عليه وإذا وافقت هذه الحكومة على تسليم البراءة كان من الواجب توجيه هذه البراءة إلى الحكومة المذكورة حتى يعرضها أحد وزراء الولاية .

هـ - وسائل الاتصال بين حكومات الولايات

والحكومات الاجنبية

ولقد سجلنا رقباً له شأن خاص، وهو رقبى طراً منذ اجتماع المتفاوض الامبراطورى الاخير . ونعنى به تعيين وزير مفوض يمثل في واشنطن مصالح دولة ارلندا الحرة . وهو تعيين يكاد يعقبه الآن تمثيل كندا دبلوماسياً . ولقد رأينا أن في الوسم أن نتظر أخصب النتائج من التعاون الذى تم وأعد لأن ينمو أكثر من ذلك فيما بين

مثلى صاحب الجلالة فى الولايات المتحدة ، ولقد تم الاتفاق على أن من الرغوب فيه فى غير الاحوال التى تعتمد فيها وزراء مفوضين للولايات لدى رؤساء الحكومات الاجنبية ان نستمر على أن نستخدم فيما بيننا وبين الحكومات الاجنبية الوسائل الدبلوماسية الحالية فى سبيل حل المسائل المتعلقة بالمصالح العامة والسياسية .

٦ - نظرية الاتصال والاستشارة

ومن الطبيعى أن أدوار انعقاد المتفاوض الامبراطورى التى فى وسع رؤساء الوزارات فى بريطانيا العظمى والولايات أن يشتركوا فيها لن تكون بين أن وآخر . ولذلك كان لظاهرة الاتصال والاستشارة شأن عظيم خلال فترة عدم انعقاد هذا المتفاوض ، ولقد نظرنا إلى الموقف الحالى من هذه الناحية ، صارفين عنايتنا على انلصوص إلى المزية التى يمكن أن تتحقق من وراء التسويات التى تعقد فى سبيل اتصال خاص أقوى عروة وأمتن احكاما وتوثقا بين بريطانيا العظمى والولايات وبين كل ولاية وأخرى . وهذا الاتصال وحده هو الذى بدلى الينا بفكرة عن المجرى الذى تجرى فيه الاتصالات الرسمية . ويلوح أن من الضرورى بصفة خاصة أن يتحقق فى هذا الصدد رقى خاص ببعض مسائل لها أهمية عظمى فى الشؤون الخارجية ، حيث من الجوهرى فى أغلب الاحيان ان تتخذ قرارات مستعجلة وضرورية لإنجاز الاعمال . وهناك وجه خاص من وجوه هذه المسألة قد لخصناه وهو المتعلق بالاستشارة وله إتصال بتمثيل بريطانيا العظمى فى الولايات جميعا ، بحاكم عام لا يكون بعد الآن ممثل حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى بحكم مركزه الدستورى الذى شرح فى الفصل الرابع حرف (ب) ص ٢٢ من نص هذا التقرير . وإذن فلا يوجد فى كل عاصمة من عواصم الولايات شخص له صفة تمكنه من تمثيل وجهات نظر حكومة صاحب الجلالة البريطانية تمثيلا رسميا صحيحا . ولقد أوجزنا عن نتائج بحثنا بالقرار الآتى الذى نعرضه على المتفاوض لبحثه ، وهو :

» اعتقدت الحكومات المثلة فى هذا المتفاوض الامبراطورى بالمزية التى تترتب على انشاء نظام الاتصال الشخصى سواء فى لندرا أم فى الولايات كى يمكن استكمال

النظام الحاضر الخاص بتبادل التبليغ واستطلاع مختلف الاخبار عن الشؤون التي تتطلب التمهيد الاجتماعى . أما الطريقة اللائق اتباعها في تطبيق نظام جديد فهى موضوع من الموضوعات التي تناقش وتسوى بين حكومات صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى وفى الولايات مع تقدير الظروف المتعلقة بكل جزء من أجزاء الامبراطورية تقدير صحيحا . مع العلم بأن من المتفق عليه أن التسويات الجديدة مهما كانت هى تسويات من الواجب ان تضاف الى نظام التبليغ المباشر بين حكومة وحكومة وإلى التسويات الخاصة التى سرت منذ سنة ١٩١٨ بصددها ما يتعلق بالتبليغات بين رؤساء الوزارات دون أن تحل هذه التسويات الجديدة محل ما تضاف اليه من قواعد سابقة »

— ٥ —

اللقاب الملك والبرلمان

— ١ —

Royal and Parliamentary Titles Act 1927

17 Geo V , ch . 4 (12 Avril 1927

المادة (١) من المشروع : لحضرة صاحب الجلالة أن يدخل ما يراه لائقا من تعديل على القاب (Style and Titles) الناتج الحالية متى أصدر اعلانا ملكيا مهورا بانتهاء الاعظم للمملكة خلال الستة اشهر التى تلى إقرار البرلمان مشروع قانون بذلك التعديل .

المادة الثانية

(١) يسمى البرلمان ويلقب من الآن فصاعدا : برلمان المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا الشمالية : وإذن يعتبر البرلمان الحالى كأنه البرلمان الرابع والثلاثين للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا الشمالية عوضا عن البرلمان الرابع والثلاثين للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا

الاعلان الملكى الرقم ١٣ مايو سنة ١٩٢٧

جورج الملك الامبراطور .

حيث ان قانون الالقاب الملكية والبرلمانية الصادر فى سنة ١٩٢٧ قد نص على أن من المشروع لنا ان ندخل مانراه لاثقا من تعديل على الالقاب الحالية للتاج والبرلمان باعلان ملكى يصدر منا مهورا بانتهاء الاعظم للمملكة خلال الستة الاشهر التى تلى اقرار البرلمان هذا القانون وبما ان القابنا الحالية هى باللاتينية :

Georgius V, Dei gratia Britanniarum et terrarum transmarinarum
Quae in ditione sunt Britanniae Rex , Fidei Defensor , Indiae
Imperator »

وبالفرنسية

George V , Par la grâce de Dieu Roi du Royaume - Uni de
Grande Bretagne et d ' Irlande et des possessions britanniques;
au-delà ' des mers , Défenseur de la Foi , Empereur de l ' Inde»

وحيث انه قد وصلت الينا توصية من ممثلى حكوماتنا مجتمعين فى هيئة متفاوض
تقضى بتعديل القابنا بالطريقة المبينة فيما بعد :

فقد رأينا بالاشتراك مع مجلسنا الخاص وبه ان من اللائق ان نأمر ونعلن أن
تكون القابنا فى جميع الاحوال الالفة والظروف وفى الوثائق التى تستخدم فيها
هذه الالقاب وفاق التعديل الآتى الذى ادخل على القاب التاج الآن وهو : أن

يستعاض عن الكلمة اللاتينية Britanniarum بالكلمات Magnae Britanniae ,
Britanniae , Hiberniae ويستعاض عن الكلمات الفرنسية Royaume - Umide Grande Bretagne
et d ' Irlande

بالكلمات « Grande - B relagne, Irlande et . . . »

متفاوض سنة ١٩٢٩
في اثر تشريع المستعمرات
والتشريع الخاص بالبحرية التجارية
الجزء الثالث من التقرير
حق الاعتراض والتحفظ
Veto et Reserve

حق الاعتراض

الموقف الحاضر

١٨ - إن سلطة حق الاعتراض (Disallowance) تعنى حق التاج الذى كان يزاوله حتى الآن (مضى لاحت فرصة مزاولته) بناء على رأى وزراء المملكة المتحدة ، فى سبيل الغاء قانون تسنه احدى الولايات (الدومنيون) او تشريعية استعمارية .

١٩ - ان حقوق التاج ، أو السلطات الاساسية لصاحب الجلالة الملك ، تلك التى تخوله حق الاعتراض على القوانين التى يسنها برلمان احدى الولايات لى حقوق أو سلطات لم يزاولها الملك منذ سنوات عديدة ، على فرض قيامها حتى الآن ، ومن

المرغوب فيه الآن أن تصبح الحال فيما له مساس بحق الاعتراض قائمه على قاعدة واضحة .

٢٠ ومهما كان الاصل التاريخي لسلطة الاعتراض على القوانين فان هذه السلطة لم تستغش الصبغة الشرعية في أغلب دساتير الولايات ، ولذلك فان سلطة الاعتراض على القوانين التي تصدرها برلمانات الولايات لا وجود لها ولا قواعد تجرى على مقتضاها إلا إذا نصت عليها دساتير هذه الولايات

٢١ — تنص الفقرة ٥٨ من دستور زيلندا الجديدة الصادر سنة ١٨٥٢ والفقرة ٥٦ من دستور أمريكا الشمالية البريطانية الصادر سنة ١٨٦٧ على حق الملك وهو يرأس مجلس الوزراء في الاعتراض على أى قانون يصدره برلمان أى هاتين الولايتين خلال سنتين ابتداء من وصول القانون الذى يبلغه الحاكم العام . ولقد قدرت مدة الاعتراض في الفقرة ٥٩ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ والفقرة ٦٥ من دستور ازدواج جنوب افريقيا الصادر سنة ١٩٠٢ بعام واحد من يوم موافقة الحاكم العام على القانون . أما دستور دولة ارنلدا الحرة فلا يشمل أى نص خاص بحق الاعتراض على القوانين

٢٢ — ومن الطبيعى أن يميز بين وجود هذا الحق ومزاواته . فكنت ترى خلال العهد الاول من قيام الحكومة المشتولة بانجلترا حكومة المملكة المتحدة نزاول حق الاعتراض على القوانين في أغلب الاحيان عند ما يلوح لها أن التشريعات المراد الاعتراض عليها ليست مناسبة . ولكن هذا التطبيق لم يدم طويلا . فقد اعترفوا بان شرائط الحكومات المستقلة ذاتيا تدعو الى الكف عن مزاولة هذا الحق الا في الاحوال التي يصبح من الجائز فيها أن تفس هذه التوصيات مصالح الامبراطورية اساسا خطيرا . اما اذا كانت القوانين داخلية محض فلا داعى الى مزاولة هذا الحق مطلقا . وفي الواقع إننا لم نر حق الاعتراض على القوانين قد طبق على تشريعات كندا منذ سنة ١٨٧٣ ، أو على تشريعات زيلندا الجديدة منذ سنة ١٨٦٧ ، كما أنه لم يطبق مطلقا على تشريعات برلمان عصبة استراليا وبرلمان افريقيا الجنوبية .

توصيات

٢٣ - ويسلم المتفاوض بان الموقف الدستوري الحاضر ينحصر في عدم جواز تطبيق الاعتراض على القوانين التي تصدرها برلمانات الولايات، واذن فالولايات التي لها أن تنقح دستورها في وسعها أن تنسخ حق الاعتراض على القوانين من نصوص هذه الدساتير اذا رغبت في ذلك ، مادامت تتبع الاجراءات المنصوص عليها في الدستور لاعادة النظر فيه . وأما الولاية التي لاحق لها في ذلك فتتبع العرف الدستوري القاضي بان تطلب الولاية صاحبة المصلحة من حكومة الامبراطورية المتحدة سؤال البرلمان البريطاني وضع التشريع الضروري لذلك .

- ٢ -

حق التحفظ

Droit de réserve .

٢٦ - ان معنى حق التحفظ Reservation هو رفض حاكم عام أو حاكم الموافقة على قانون أقره برلمان مختص اقراراً صحيحاً حتى يعرب صاحب الجلالة عن ارادته تلقاء هذا القانون . ويمكن أن نسميه حق تعليق سريان القوانين التي أقرتها برلمانات الولايات

٢٧ - ان النصوص الخاصة بتعليق سريان القوانين التي أصدرتها برلمانات الولايات تنقسم كما يأتي :

(١) النصوص التي خولت الحاكم العام سلطة لاحد لها بالنسبة لتعليق سريان القوانين .

(٢) النصوص التي تكره الحاكم العام بنوع خاص على عدم الموافقة على القوانين المتعلقة بشئون معينة

٢٨ — وتجد سلطة تعليق سريان القوانين المطلقة في الفقرتين ٥٦ و ٥٩ من دستور زيلندا الجديدة الصادر سنة ١٨٥٢ والفقرتين ٥٥ و ٥٧ من دستور امريكا الشمالية البريطانية الصادر سنة ١٨٦٧ وفي الفقرتين ٥٨ و ٦٠ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ والفقرتين ٦٤ و ٦٦ من دستور ازدواج افريقيا الجنوبية الصادر سنة ١٩٠٩ والمادة ٤١ من دستور دولة ايرلندا الحرة .

٢٩ — اما النصوص التي تتطلب تعليق سريان القوانين الخاصة بموضوعات معينة حتى تصدر ارادة صاحب الجلالة البريطانية فتجدها في دساتير استراليا وزيلندا الجديدة وافريقيا الجنوبية . فالفقرة ٦٥ من دستور زيلندا الجديدة الصادر سنة ١٨٥٢ تخول الجمعية العمومية لزيلندا الجديدة سلطة تعديل المبالغ التي نص عليها ملحق هذا الدستور كمراتب للحاكم العام والقضاء وقيام الحكومة المركزية ، وما كان ضروريا لاجراء الشئون الالهية . ولكن من الواجب تعليق سريان أى قانون خاص بمرتب الحاكم العام أو بانجاز الشئون الالهية حتى تصدر ارادة الملك . — والفقرة ٧٤ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ تخول برلمان الاتحاد حق سن قوانين تحدد الموضوعات التي يجوز فيها طلب تصريح خاص باستثناء الاحكام الصادرة من المحكمة العليا باستراليا أمام مجلس الوزراء منعقدا برياسة جلالة الملك ، ولكنها تبيح في الوقت نفسه للحاكم العام حق تعليق سريان القوانين المقترحة بصدد من هذا التحديد الى أن يستطلع رأى صاحب الجلالة . اما دستور ازدواج جنوب افريقيا الصادر سنة ١٩٠٩ فيشتمل على ثلاث فقرات خاصة بتعليق سريان القوانين المتعلقة بموضوعات معينة . فالفقرة ١٠٦ تنص على ملحاكي نصوص الفقرة ٧٤ من دستور عصبة استراليا ، وأما الفقرة ٦٦ فنص على وجوب تعليق القوانين التي تنسخ أو تعدل هذه الفقرة أو أى نص من نصوص الفصل الرابع من القانون الصادر بعنوان « مجلس الجمعية » House of Assembly والقوانين التي تلغى مجالس المديريات أو تضيق السلطات المخولة لها ضمن الفقرة ٨٥ . وأما الفقرة ٢٥ من ملحق القانون الذي يحدد المواعيد والشروط التي يجب توافرها حتى يستطيع الحاكم العام بمجلسه أن يطعن حكومة المقاطعة الالهية فانها فقرة تنص على وجوب تعليق جميع القوانين

التي ترمى إلى تعديل نصوص هذا الملحق متى أبلغت هذه القوانين إلى حكومة
الازدواج بناء على الفقرة ١٥١ - أما في دستورى كندا واورلندا الحرة فلا أثر لحق تعليق
القوانين

٣٠ - ويوجد في Colonial Courts of Admiralty act 1890 قانون المحاكم
الاستعمارية بوزارة البحرية الصادر سنة ١٨٩٠ و Merchant Shipping act 1891 وقانون

البحرية التجارية الصادر سنة ١٨٩٤ نصوص خاصة بحق تعليق القوانين اجباريا
٣١ - ان سلطة تعليق سريان القوانين ترجع أصلا إلى التعليقات التي أصدرها
التاج للحاكم العام لمستعمرة فيما له مساس بسلطة الموافقة على القوانين التي أقرتها
الهيئة التشريعية الاستعمارية . ولقد نص على هذه السلطة في شكل ما ضمن نصوص
دساتير جميع المستعمرات المستقلة التابعة للتاج ومن الجائز اعتبارها كسلطة قائمة على
نص دستوري ، وليست سلطة مستمدة من حقوق التاج . ولاند تطلبت مزاوئها
تدخل حكومة المملكة المتحدة في أحوال ثلاث : فتجدها ضمن التعليقات الصادرة
للحكام كي تحدد أنواع القوانين الواجب تعليق سريانها . ثم في الحالة التي تتقدم
فيها الوزارة للتاج طالبة الموافقة على القوانين الملحق سريانها أو رفض اقرارها
وتتقدم في الاوضاع المتبعة لتبليغ إرادة الملك بالنسبة لقانون معلق سريانه .

ان موضع حق تعليق القوانين تجده بطبيعة الحال في النظام الاستعماري القديم
الذي استمد منه التاج حق مراقبة التشريع والادارة لاية مستعمرة بواسطة وزراء
في المملكة المتحدة . ولكن مراقبة التشريع في مراحل الحكم الذاتي القديم لم تختلف
فورا . ولذلك فان مزاوئها استمرت في محيط جعل يضيق على التوالي بسبب نماء
المبادئ وتطبيق نظرية المسؤولية الحكومية . أما فيما يتعلق بالولايات « اللومينيون »
فقد استقر الرأي تدريجيا على أن تحقيق الاغراض المترتبة على حق تعليق القوانين
يجب أن يتم بطرائق خارجة عن العرف الذي اتبعته حكومة المملكة المتحدة
فالوقوف الدستوري الحالي يترتب على قيام المبادئ التي انطوى عليها تقرير المتفاوض
الامبراطوري المنعقد سنة ١٩٢٦ ، وإذن وجب تطبيق هذه المبادئ على سلطة تعليق
القوانين ومزاولة هذه السلطة داخل نطاق الاحوال القائمة الآن .

توصيات

حق التعليق المطلق

Réserve discrétionnaire

٣٢ - يترتب على المبادئ المنصوص عليها في تقرير التفاوض الامبراطوري المتخذ سنة ١٩٢٦ ما يأتي :

أولاً - ان سلطة تعليق القوانين المطلقة تطبق ويجوز فقط أن تطبق متى كانت متلائمة والعرف الدستوري الذي تجرى سلطات الحاكم العام وفاقه في المستعمرة المستقلة .

ثانياً - ان الواجب يقضى على حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة ألا تشير على صاحب الجلالة الملك بان يصدر تعليقات إلى الحاكم العام قصداً إلى تعليق القوانين المروضة عليه كي يصدق عليها .

ثالثاً - أما فيما يتعلق بإبلاغ ارادة الملك فيما يخص بقانون علق سريانه فان مما يتناقض والعرف الدستوري أن تشير حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة على صاحب الجلالة الملك مشورة تتناقض وآراء حكومة الولاية ذات المصلحة .

التعليق الاجباري لسريان القانون

Réserve obligatoire

المبدأ المتبع في تبليغ الارادة الملكية

٣٣ - في الحالة التي يوجد فيها نص خاص يحتم تعليق سريان القوانين المتعلقة بموضوعات معينة يكون الموقف متأثراً لزاماً بوجه عام بالرأى الفقهي القبائل إن حكومة كل ولاية لها الحق في أن تشير على التاج في جميع المسائل الخاصة بشؤونها

الذاتية . وإذن فكل مشورة بصدد شأن من الشؤون الظاهر أنها خاصة بإحدى الولايات تتوجه بها حكومة جلالة الملك في المملكة المتحدة إلى جلالة الملك على نقيض رأى حكومة الولاية صاحبة الشأن تكون مشورة متناقضة والدستور .

٣٤ - وينطبق هذا المبدأ على الأحوال التي يتحتم فيها تنفيذ سلطة تعليق سريان القوانين الخاصة بتنقيح دستور .

الغاء حق تعليق سريان القوانين

المطلق والاجبارى

٣٥ - وأما فيما يتعلق ببقاء سلطة تعليق سريان القوانين فإن لبعض الولايات سلطة تستمدّها عن طريق تنقيح دستورها وتخولها الغاء سلطة تعليق سريان القوانين ونسخ كل نص يحتم تطبيق هذا الحق في موضوعات معينة . وإذن يكون من السهل على هذه الولايات ان تتبع نصوص الدستور إذا رغبت في تطبيقها .

٣٦ - أما فيما يتعلق بالولايات التي تكون بحاجة إلى معاونة برلمان المملكة المتحدة لتنقيح نصوص دستورها الخاصة بسلطة تعليق القوانين فرأينا أن من المنفق والعرف الدستوري أن تطلب حكومة المملكة المتحدة حكماً من برلمانها وضع القانون الذي ترغب فيه الولاية متى طلبته .

الجزء الرابع من التقرير الأثر الخارجى لتشريع الولايات

الجزء الخامس من التقرير

Colonial laws Validity act

قانون صحة القوانين الاستعمارية الموقف الحاضر

٤٦ — كان المقرر منذ القدم فى تاريخ الرق الاستعمارى اتباع النظرية القائلة ان من قواعد القانون العام (Common Law) ان القانون الذى يسنه برلمان استعمارى باطل إذا كان متعارضاً وقانون إنجلترا . ومن المحتمل ان هذه القاعدة قد تأسست على الاعتقاد ببعض المبادئ الاساسية للقانون الانجليزى القاضية بعجز أى قانون استعمارى عن انتهاك حرمة أى قانون انجليزى ، ولكن مدى هذه المبادئ لم يتحدد بآية حال بطريقة جلية .

٤٧ — ولقد أصدرت محكمة استراليا الجنوبية العليا فى منتصف القرن التاسع عشر سلسلة من القرارات طبقت بها هذه القاعدة بطريقة تقضت بها كثيراً من القوانين التى سنتها تشريعية هذه المستعمرة . فنقرر عندئذ انه إذا صح تفسير القانون على هذا الوجه فان الحكومة المسئولة التى قامت وقتئذ عن طريق تحرير المستعمرات الاسترالية من رقابة سياسية خارجية تكون إلى حد بعيد ضرباً من

ضروب الوهم ، ما دامت السلطات التشريعية بهذه المستعمرات قد قيدت قانونا بعد أن لاحت أوسع مما قد فرض فيها .

ان الحالة الحديثة التي ترتبت على هذا الموقف في استراليا الجنوبية اضطرت الى عرض الموضوع كله على (Law Officers de la couronne en Angleterre) « حماة القانون لدى التاج في إنجلترا » . فما كان من هؤلاء إلا انهم — وان لم يؤيدوا التطبيق الواسع لنظرية عدم الجمع التي سلمت بها محكمة استراليا الجنوبية العليا — قد رأوا ان نظرية عدم الجمع نظرية غامضة جدا وعامة جدا بحيث يؤدي تطبيقها إلى تردد لا حصر له ، ولذلك فانهم نصحوا بسن قانون ليعين في نصوص جلية محيط هذه النظرية . ومن أجل هذا سن قانون (Colonial Laws Validity Act 1865)

٤٨ — ان هذا القانون يخول التشريعات الاستعمارية في جلاء سلطة سن قوانين قد تكون متعارضة مع القانون الانجليزي العام ، ولكنه يصرح في الوقت نفسه بأن قانونا استعماريًا متعارضًا ونصوص قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة ويسرى على المستعمرة سواء بمقتضى نصوصه الصريحة أو بمعناه الضروري يكون باطلا داخل نطاق هذا التعارض . وهكذا قضى هذا القانون على الشكوك التي حامت حول صحة القوانين التي أقرها حاكم مستعمرة بطريقة مغايرة ونصوص التعليقات الصادرة اليه .

٤٩ — ومن المؤكد ان هذا القانون قد وسع عند صدوره سلطة المجالس التشريعية الاستعمارية التي كانت تتمتع بها وقتئذ . ولقد اعترف بذلك دائما . ولكن بما لا شك فيه أيضا ان قيودا معينة ذات تناجح واسعة فيما يتعلق بالمزاولة الفعلية لهذه السلطات قد استبقيت وأصبحت ذات قيمة دستورية .

ان قيود السلطة التشريعية المنصوص عليها في الميادين الواسعة للتشريع الحالي الجاري وفاق دساتير نافذة في المستعمرات لم يقيود قد أحدثت ولا تزال تحدث عيوبًا تطبيقية بالحيولة دون وضع التشريعات الملائمة للحاجات الخاصة بهذه المستعمرات ولكن قيود الأزمان السالفة قد ترتبت عليها نتيجة مفيدة إذ ضمنت وحدة التشريع والتعاون في مواد هامة مختلفة . غير ان المستخلص من تقرير المؤتمر الامبراطوري

المنعقد سنة ١٩٢٦ هو أن هذه الطريقة المرجوة في سبيل ضمان وحده التشريع على أساس تسلط برلمان المملكة المتحدة لا تتسق والنظريات الدستورية الخاصة بالولايات . ولذلك كان من الواجب أن تكون المرحلة المستقبلية مؤدية إلى جعل الموقف القانوني متفقاً والموقف الدستوري . فضلاً عن هذا فإن تفسير قانون « صحة القوانين الاستعمارية » قد أدى إلى صعوبات عملية ولا سيما في استراليا . إذ ليس في الوسم دائماً أن نعرف بالتأكد أن قانوناً معيناً ينطبق أو لا ينطبق بمعناه الضروري على مستعمرة ما . وما إذا كان كل أو بعض نصوص قانون معين اصدرته مستعمرة مما يتلاءم أو لا يتلاءم مع هذا القانون .

توصيات عامة

٥٠ — فاعتمادنا كان إذن على الفكرة القائلة إن الوسيلة الوحيدة لتنفيذ المبادئ التي نص عليها في تقرير سنة ١٩٢٦ نسخ قانون صحة القوانين الاستعمارية (Colonial Laws Validity Act 1865) فيما يتعلق بتطبيقه على القوانين التي سنتها برلمانات المستعمرات المستقلة . ولقد تناولت مناقشات التفاوض على الخصوص تمحيص الطريقة التي يتم على منوالها هذا النسخ . وتوصيتنا هي أن يسن قانون يصرح في جلاء أن ذلك القانون لا يطبق بعد الآن على القوانين التي تسنها الولايات .

٥١ — ومع ذلك فنحن نرى من الضروري وضع نص صريح يبين سلطات برلمان الولاية حتى لا نخشى أن يؤدي نسخ قانون صحة القوانين الاستعمارية إلى عودة العمل بالنعرة العتيقة القاضية بأفضلية القانون العام الإنجليزي .

٥٢ — وما يجب أن نلاحظه من هذه الوجهة أنبالنظر إلى طبيعة العلاقات القائمة بين مختلف أعضاء العصبة البريطانية (British Commonwealth) وإلى موقف الحاكم العام لولاية لم يتقرر أن من الضروري سن نص خاص بصدد الاحتمال المشار إليه في الفصل الرابع من قانون صحة القوانين الاستعمارية ، ونعني به الاحتمال القاضى باعتبار القوانين التي يصدق عليها الحاكم العام كباطلة نظراً لتعليقات خاصة بهذه القوانين ، أو بالموضوعات التي تناولتها ، واشتملت عليها خطابات سامية

(Lettres patentes) أو احتوتها الأدوات التي صرحت للحاكم العام بالتصديق على قوانين السلام والنظام وسداد الحكم في الولاية

٥٣ — ونوصى بتنفيذ المقترحات المنصوص عليها في الفقرة السابقة عن طريق مواد توضع في الصبغ الآتية

« أولا — لا يطبق قانون صحة القوانين الاستعمارية الصادر سنة ١٨٦٥ على أى قانون يسنه برلمان ولاية »

« ثانيا - لا يجوز أن يصبح أى قانون ولا أى نص من قانون سنه فيما بعد برلمان ولاية باطلا أو غير سار بسبب أنه غير منطبق وقانون إنجلترا ، أو مع أى أمر أو قاعدة أو لائحة أساسها ذلك القانون . وتنطوى سلطات برلمان ولاية على سلطة نسخ أو تنقيح أى قانون أو أمر أو قاعدة أو لائحة من هذا القبيل باعتبار كل ذلك جزء من قانون الولاية .

٥٤ — اما فيما يتعلق بالشكل المترتب على وجود سلطة شرعية لبرلمان المملكة المتحدة من ناحية التشريع للولايات فنحن نرى أن الوسيلة الملائمة للتوفيق بين هذه السلطة والموقف الدستوري القائم هي أن نضمن التقرير تصريحها ببرز العرف الدستوري الى حيز الوجود الموس ، ولذلك فنحن نوصى بأن يدخل على التقرير الخاص بأعمال المتفاوض الامبراطوري الآتي تصريحها بالنص التالي :

« وسيكون مما يتفق والموقف الدستوري القائم بالنسبة لجميع أعضاء العصابة البريطانية من ناحية علاقات البعض البعض الآخر ألا يمتد سريان قانون سنه فيما مضى برلمان المملكة المتحدة على أى ولاية إلا إذا طلبت الولاية ذلك وقبلته »
وفضلا عن هذا فانتا نوصى بأن يصبح هذا الاتفاق الدستوري فقرة رسمية أو مقدمة لمشروع القانون الخاص ببرلمان المملكة المتحدة .

٥٥ — وهناك اعتبارات عملية خاصة في الوقت نفسه بتحرير مشروعات القوانين وتفسير النظم الدستورية تجعل من المرغوب فيه ادماج هذا المبدأ في صلب ذلك القانون الدستوري ، ولذلك فنحن نوصى بأن يشتمل القانون المقترح على تصريح ونص بالمصيعة الآتية :

« وبناء على ذلك قد صرح ونص بان كل قانون لاحق يصدره البرلمان لا يمتد سريانه أو لا يجوز اعتباره سريانه على ولاية إلا إذا صرح فيه بجلاء بان هذه المستعمرة المستقلة قد طلبت سنه وارتضته »

٥٦ — ان قيام الاتفاقات الدستورية الى جانب القانون كانت عادية في تاريخ العصبة البريطانية منذ أمد بعيد . فقد كان ذلك الازدواج ظاهرة الرقي السياسى سواء من ناحية الحكومة الداخلية لهذه الطوائف أو من ناحية علاقاتها المتبادلة . هذا إلى أن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قد اشربت هذا الروح على السواء . بل لقد كان هذا الاتحاد وسيلة تنسيق العلاقات واتساقها في الاحوال التي تمر فيها إيجاد حل قانونى يمتح للمشاكل العملية حتى لكاد هذا التعذر يرقل الرقي الحر أو يحول دون العمل وفاق الروح الذى أنشئ النظم وافرغ عليها الحياة . واتفاقات كهذه تجد محلها بين المبادئ الدستورية . أما النظريات الفقهية المترتبة عليها علميا فقد روعيت على أنها اجبارية ومقدسة ، شأنها شأن ما يجوز أن تكون عليه سلطة البرلمان من الناحية النظرية .

٥٧ — فإذا روعيت التوصيات السابقة ترتب على ذلك كنتيجة ضرورية ان يكتسب برلمان كل ولاية السلطات التامة في التشريع . وهكذا وصلنا إلى أن هذه الظروف تدعو إلى البحث في وضع نصوص خاصة يقتضيها الواجب بصدد من بعض الموضوعات التي لاحت أنها تنقسم إلى نوعين وهما : الموضوعات التي يجوز أن يكون من الضروري لها أو من المرغوب فيه القيام بعمل واحد أو متبادل تسهيلا لتحقيق التعاون المشترك فيما بين أعضاء الاتحاد البريطانى ، ونعنى بها موضوعات المصالح المشتركة ، وأما الموضوعات الأخرى فهي تلك التي تستلزم علاجاً خاصاً في بعض الولايات وتكون ذات صبغة معينة أو وقتية .

٥٨ — ان إلغاء القيود التي غللت السلطات التشريعية لبرلمانات الولايات والاعتراف الناجز بالمساواة بين برلمانات هذه الولايات وبرلمان المملكة المتحدة وهو الاعتراف الذى جاء نتيجة لائفاء القيود قد اديا إلى أن يكون القانون متسقاً والمبدأ الاساسى للمساواة ، ذلك المبدأ الذى يحكم الاشتراك الجهر لكل عضو في

حظيرة عصبة الامم البريطانية (British Commonwealth of Nations)

٥٩ — ولما كان الاعضاء المشتركون عن حرية في هذه العصبة قد رهبطهم
يمين الولاء المشترك للتاج ، فمن الجلي ان القوانين الخاصة بوراثة العرش واللقب
الملكي تكون من المسائل التي تعنى الجميع بدرجة واحدة .

٦٠ — ونرى ان يوضع قرار بصدد هذا الموقف عن طريق وضع اتفاقية مماثلة
لتلك التي وضعت في السنوات الاخيرة لمراقبة السلطات النظرية التي لاحد لها وكان
يتمتع بها برلمان المملكة المتحدة فيما يتعلق بالتشريع الخاص بهذه المواد . فانفاقية
كهنه تكون متفقة والمبادئ التي أعلنها المتفاوض الامبراطوري المنعقد سنة ١٩٢٦
تعتبر كقاعدة صالحة لموقف اعضاء عصبة الامم البريطانية وعلاقاتهم المتبادلة ، ولذلك
فاننا نوصي بان تكون هذه الاتفاقية بالصيغة الآتية :

« بما أن العرش هو رمز حرية اشتراك أعضاء عصبة الامم البريطانية ، وبما
أن هؤلاء الاعضاء قد ارتبطوا فيما بينهم بيمين الولاء للتاج مما يتلاءم والموقف
الدستوري القائم الان بالنسبة لاءعضاء العصبة البريطانية فيما يتعلق بعلاقاتهم المتبادلة
أن يكون أى تنقيح يدخل على قانون وراثه العرش أو الالقب الملكية متطلبا من
الان فصاعدا موافقة جميع برلمانات الولايات وبرلمان المملكة المتحدة على السواء . »

البرلمانات ذات الدستور العهدى

٦٢ — أما الموضوع الثانى الذى محصناه فخاص بالاثر المترتب على ما اكتسبته
برلمانات الولايات ذات الدستور العهدى Fédérale من سلطات تشريعية تامة .

٦٣ — ان كندا هي وحدها الآن الولاية التي ليست لها سلطة تنقيح دستورها
دون تشريع صادر من برلمان المملكة المتحدة . ومن السهل أن نفهم لماذا لا يوجد
نص يبيح لكندا أن تتمكن من أن تضع التعديلات المرغوب فيها بواسطة السلطات
الكندية متى علمنا ان قانون شمال أمريكا البريطانى الصادر سنة ١٨٦٧ كان أول

وثيقة انشأت ولاية هدية (Dominion fédéral) ترجع إلى أكثر من ستين سنة . ولقد نص ذلك القانون على أن تكون مسألة وسائل التعديلات الدستورية فيما بعد موضع تمحيص السلطات الكندية المختصة ، وأن من المرغوب فيه إذن أن يتبين جليا أن القانون الدستوري المقترح وضعه بالنسبة لبرلمان المملكة المتحدة لا ينص على أى تعديل فى هذا الصدد ، ولذلك يتعين اصدار تصريح حلى مرغوب فيه كى يعلن أن القانون المذكور المقترح لن ينص على التصريح لبرلمان كندا بسن قوانين بصدد مواد هي الآن من اختصاص الاقاليم وليست من المواد الداخلة فى اختصاص الولاية

٦٤ - أما دستور استراليا فقد انطوى عليه قانون أصدره برلمان المملكة وهو
Commonwealth of Australia
Constitutional Act ١٩٠٠ قانون عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠

فصدر سلطان هذا الدستور وتوزيع السلطات بين العصبة والولايات هو إذن فى مبدأ تسلط التشريع الامبراطورى ، ولكنه قد تقرر أن يستمر ارسطان الدستور جوهرى لاستبقاء النظام المهدى Fédéral ورغمما من أن الدستور هو القانون الاعلى لبرلمان عصبة استراليا فان هذا الدستور قابل للتعديل عن طريق العمل المشترك بين البرلمان والهيئة الانتخابية . وليس للعصبة الاسترالية أن تستعين بسلطة خارجية عن هذه كى تعدل اداة حكومتها . ومع ذلك فان « الدستور » وان كان يتكون منه الجزء الاعظم من نظام العصبة الاسترالية فانه لا يتناول نظام العصبة كلها المشار اليها فى قانون عصبة استراليا . ولذلك فان الفصول الثمانية السابقة على الفصل المنطوى على الدستور لا يجوز تنقيحها إلا بواسطة برلمان الحكومة المتحدة . فعلى السلطات الاسترالية الذاتية اذن ان تمحص فى الوقت المناسب ما إذا كانت ترغب فى بقاء هذه الحالة وأن تتقدم بالمقترحات الخاصة بالاجراءات التى ترها فى سبيل تسوية الموضوع عندما ترى تغيير هذه الحالة

٦٥ - أما دستور زيلندا الجديدة فى وسع برلمانها تنقيحه إلى حد بعيد . ولكن سلطات التنقيح التى خولها الدستور خاضعة لبعض الشروط ، وليس من غير المشكوك فيه أن يكون الفصل الخامس من قانون صحة القوانين الاستمرارية قد ألغى

هذه الشروط . ويلوح لنا أن توصيات تمس دستور كندا ودستور استراليا يمكن تطبيقها أيضاً على دستور زيلندا الجديدة . وإذن يكون على السلطات المختصة في زيلندا الجديدة أن تبحث فيما إذا كان من الواجب ، والحالة هذه ، أن تمنح السلطة التامة لتنقيح الدستور وفي أى شكل تكون هذه السلطة .

٦٦ — وإذن فتحن نرى أن ينص في مشروع الدستور المقترح سنه لبرلمان المملكة المتحدة على النصوص الصريحة الجلية المتعلقة بالمواد المذكورة في الفقرات الثلاث السابقة وهي :

« أولاً — ليس في هذا القانون أى نص من الواجب اعتباره كمخول سلطة نسخ أو تعديل القوانين التى انشأت دستور ولاية كندا وعصبة استراليا وولاية زيلندا الجديدة ، اللهم إلا إذا اتفق ذلك والقانون والعرف الدستوري القائم حتى الآن .

« ثانياً — ليس في هذا القانون أى نص من الواجب اعتباره كتصريح ببرلمان ولاية كندا وعصبة استراليا بسن قوانين عن مادة تدخل الآن ضمن اختصاص اقاليم كندا أو دول استراليا حسب الأحوال دون أن تكون هذه المادة داخلة ضمن اختصاص برلمانى أو حكومة ولاية كندا وعصبة استراليا (Commonwealth d ' Australi) ٦٧ — وليس هناك محل لاعتبارات كهذه بالنسبة لازدواج افريقيا الجنوبية ،

Union de l ' Afrique du Sud أو دولة أيرلندا الحرة Etat Libre d ' Irlande لانهما قائمان على مبدأ الدولة البسيطة ودستور أيهما قائم على السلطة الشرعية التامة في تنقيح الدستور . ولكن تنقيح دستور جنوب افريقيا قد علق التنقيح على توافر الشروط الواردة في الفقرة ١٥٢ من دستور قانون افريقيا الجنوبية لسنة ١٩٠٩ ، وأما فيما يتعلق بدستور أيرلندا فقد خول هذا الحق وفقاً للالتزام المترتب على المعاهدة التى تمت في لندن بتاريخ ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٢ ..

٧٠ — أما الدستور الاسترالى الحالى فقيد مسائل نوعية بخصوص حتى الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها حيث يوجد في استراليا اتصال مباشر بين الدول

(Etats) الاسترالية وحكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة بالنسبة لحق الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها في هذه الدول . وهذه الحالة لم يحسمها تقرير هذا المتفاوض .

٧١ — أما مسألة التعارض بين التشريع الاقليمي أو تشريع الولاية مع القوانين التي يصدرها برلمان المملكة المتحدة فانه يتناول مسائل واحدة في كندا واستراليا والتوصيات التي أدلت بها فيما يتعلق بقانون سريان قوانين المستعمرات لا تخص تشريع الاقاليم أو الولايات ؛ ولذلك يستمر تشريع الاقاليم والولايات خاضعاً لقانون صحة قوانين المستعمرات مع بقاء الاولوية لتشريع برلمان المملكة المتحدة في حالة عدم وجود نص خاص . وسيكون على السلطات المختصة في كندا واستراليا أن تمحص موضوع ما إذا كانوا يرغبون في أن تطبق على تشريع الاقاليم والولايات ما عسى أن يدمج في دستور برلمان المملكة المتحدة من مبادئ ، وإلى أي حد يمكن تطبيق هذه المبادئ .

٨١ — ولقد وجه نظرنا إلى تعريف كلمة « مستعمرة » (Colonie) في الفقرة ١٨ من القانون التفسيري الصادر سنة ١٨٨٩ (Interpretation Act 1889) ونحن ندلى بانتهاز فرصة عرض مشروع الدستور الجديد على برلمان المملكة المتحدة كي يعدل تعريف هذه الكلمة . ولذلك فقد اعددنا النص الآتي :

« يدل اصطلاح « دومنيون » (Dominion) ولاية في هذا الدستور وفي كل دستور يسن فيما بعد سريان هذا الدستور على دومنيون كندا وكومنويلث استراليا ودومنيون زيلندا الجديدة وازدواج جنوب افريقيا ودولة ايرلندا الحرة أو واحدة منها . أما اصطلاح « مستعمرة » (Colonie) فانه بغض النظر عما نص عليه القانون التفسيري الصادر سنة ١٨٨٩ لا ينطوي على دومنيون ولا على اقليم أو دولة Etat تكون جزءاً من « دومنيون »

٨٢ — ولقد استندنا ونحن نوصي بما جاء في تقريرنا من توصيات على أن التشريع الضروري والاتفاقات الدستورية التي عولنا عليها يجب أن تعرض في الوقت المناسب على برلمانات الولايات ذات الشأن حتى يقروها .

V

المتفاوض الامبراطورى

المنعقد سنة ١٩٣٠

علاقات ما بين اجزاء الامبراطورية (١)

Relations interimperiales

تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩

عن اثر تشريع الولايات (٢)

لقد محص المتفاوض الامبراطورى جميع المسائل التى اثارها تقرير المتفاوض بخصوص اثر تشريع الولايات. وقد ربصفة خاصة الصعوبات التى فصلها رئيس وزراء كندا وترتبت على الاعتراضات التى ابدتها له الاقاليم بالنسبة لهذا التقرير. وهناك مسألة خاصة تعرض إذا نحن طبقنا على كندا نصوص النظام الذى اقترح عرضه على برلمان وستمنستر ويمكن ان يسمى نظام وستمنستر او دستور وستمنستر (Statut de Westminster) وهو النظام المتعلق بقانون صحة

(1) Imperial Conference 1930, Summary of Proceedings , novembre 1930 (Cmd , 3717) , Londres 1930

Rpr . A . Berrediale Keith , The Impérial Conference 1930 , dans Journal of Comparative Legislation and International Law , 1931 P . 26 sv.— J , Magnan De Bornier , La Conférence Impériale de 1930 , dans Revue des Sciences politiques Janvier—Mars 1931 , p . 34 sv

(2) V . p , 35 du rapport de la Conférence

القوانين الاستعمارية Colonial Laws Validity act وإشئون أخرى . ونحن نجد من جهة أن تقرير المتفاوض عن أثر تشريع الولايات قد وافق عليه مجلس نواب كندا وأذن فنواب كندا يرون أنفسهم ملزمين بأن لا يقرؤا أى شئ ، يمكن اعتباره مخالفا لروح هذا القرار ، ويلوح لنا من جهة أخرى ان اعتراضات قامت عقب الموافقة على ذلك القرار ، وقد أثارها بعض أقاليم كندا احتجاجا على تنفيذ تقرير المتفاوض الامبراطورى قبل أن تتمكن الاقاليم من الفرصة التى تتيح لها بحثه وتبين وجوه الضرر من تنفيذه . لهذا كان من الضرورى أمران .

(أولا) من الضرورى تمكين حكومة صاحب الجلالة فى كندا من العمل بطريقة ملائمة كى تتمكن الاقاليم من بيان وجهات نظرها .

(ثانيا) من الضرورى توقع واحد من أمرين : فاما سرعان مواد مشروع دستور وستمنستر على كندا ، أو استثناء كندا من تطبيق مواد ذلك المشروع بعد استشارة الأقاليم .

ولهذا كان من المرغوب فيه أن يبين التقرير وجوب تحرير مواد المشروع الخاصة بقانون صحة القوانين الاستعمارية بطريقة تحول دون سريانها على كندا اللهم إلا إذا نفذ الدستور اجابة لمطالب وجهت قصدا إلى تنقيح دستور شمال أمريكا البريطانى . وأذن لاح من المرغوب فيه أن يوضح التقرير الفكرة القائلة بأن مواد الدستور البريطانى لا تسرى على كندا إلا بقانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بناء على طلبات تقدم له قصدا إلى تنقيح دستور شمال أمريكا البريطانى . (١)

ولقد أوصى متفاوض سنة ١٩٢٩ فيما يتعلق بتشريع الولايات بأن ينص مشروع

(١) منح هذا الامتياز بناء على طلب اقليى كيك واونتاريو اللذين احتجا على فكرة التصريح للبرلمان الهيدى Fédéral بانحراف عن جادة الدستور الصادر فى سنة ١٨٦٧ . وهو الدستور ذو الطبيعة الهيدية (القائمة على مخالفة) ولا يجوز تنقيحه دون قبول الاقاليم أو على الأقل دون رضا غالبية الاقاليم بما فيها اقليم كيك واونتاريو . (راجع مجلة الفقه La Revue du droit بمدينة كيك الصادرة فى شهر مايو سنة ١٩٣١ ص ٥١٣)

الدستور المقترح عرضه على برلمان وستمنسبر على ما يأتي : « لا يسرى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة على أى ولاية ولا يجوز أن يعتبر أى قانون بهذه الصفة ساريا على أى ولاية بعد نفاذ هذا الدستور إلا إذا صرح فى جلاء بان هذه الولاية طلبت وقبلت سن هذا القانون »

ولقد خشى مندوبو حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة وهم حاضرون هذا المتفاوض أن يؤدى نص محرر فى هذه الصورة الى اعاقا قانون يصدره فيما بعد برلمان المملكة المتحدة عن أن يكون له الأثر الذى يترتب طبيعة على تشريع دولة تلقاء أراضى دولة أخرى ، فتلافيا لذلك اقترح التعديل الآتى .

« لا يسرى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة على ولاية بعد نفاذ هذا الدستور أو لا يجوز اعتباره ساريا على ولاية على انه جزء من قانون سار فى هذه الولاية إلا إذا صرح جليا فى ذلك القانون بان هذه الولاية قد طلبت سنه وقبلته » .

ولقد خشى مندوبو بعض الولايات أن يؤدى قبول هذا التعديل إلى ترتيب اعتراف لبرلمان المملكة المتحدة بخوله حق التشريع لولاية (دون طلبها وقبولها) بطريقة لا تتفق ومبادئ المجاملة الدولية المتعلقة بالتشريع تلقاء دولة أجنبية . ولذلك تم الاتفاق على أن النص الذى تقح على هذا الوجه لا يجوز أن يترتب عليه اعتراف كهذا ، ولا يمكن أن يفسر على انه يؤدى الى اعتراف كهذا ، وبناء على اعتراف مندوبي المملكة المتحدة ادخل على التقرير نص يترتب عليه هذا الاثر .
ولذلك وافق المتفاوض على القرارات الآتية .

« (١) يوافق المتفاوض على تقرير المتفاوض فيما يختص باثر تشريع الولايات (وهو التشريع الذى أصبح من الواجب أن يعتبر فى المستقبل كجزء من تقرير المتفاوض الحالى) بالشروط الواردة فى هذا الباب .

« (٢) وبوصى المؤتمر بما يأتي .

(١) ان يكون الدستور المقترح عرضه على برلمان وستمنسبر للموافقة عليه مشتملا

على النصوص الواردة فى الملحق المرفق بهذا .

- (ب) أن يسرى الدستور المقترح ابتداء من أول ديسمبر سنة ١٩٣١ .
- (ج) وبناء عليه تبلغ قرارات مجلسي برلمانات جميع الولايات الى المملكة المتحدة حتى أول أغسطس سنة ١٩٣١ على الأكثر
- (د) وان يشتمل الدستور على النصوص التكميلية التي تطلب أى ولاية تطبيقها عليها خاصة .

ملحق

١ - تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩

عن الاثر المترتب على تشريع جميع الولايات

مواد التشريع المقترح

(أولاً) تطبيقاً للتوصية التي تناولتها الفقرة ٤٣ من تقرير المتفاوض عن آثار تشريع الولايات ينص :
أعلن وتقرر أن برلمان أى ولاية كل السلطة التي تخوله سن القوانين ذات الأثر في الخارج .

(ثانياً) وتطبيقاً لتوصية الفقرة ٥٣

(١) لا ينطبق قانون صحة القوانين الاستعمارية على أى قانون يقره برلمان إحدى الولايات بعد سريان هذا الدستور .

(ب) ان أى قانون أو أى نص من قانون يقره برلمان إحدى الولايات بعد سريان هذا الدستور لا يكون باطلاً أو مجرداً من آثاره بمجرد انه متعارض وقانون انجليزى أو متناقض ونصوص قانون قائم في المستقبل يصدره برلمان المملكة المتحدة أو أى أمر أو قاعدة أو لائحة مما يأتي تنفيذاً لمثل هذا القانون . ومن بين سلطات برلمان اى ولاية سلطة نسخ وتنقيح أى قانون أو أى أمر أو قاعدة أو لائحة من هذا القبيل ، ولكن فيما يتعلق بنطاق تنفيذ ذلك على أنه جزء من قوانين الولاية .

(ثالثاً) وتطبيقاً لتوصية الفقرة ٥٥ ينص

ان أى قانون يقره برلمان المملكة المتحدة بعد سريان هذا الدستور لا يسرى ولا يجوز اعتباره سارياً على ولاية بصفة كونه جزءاً من قوانينها . إلا إذا ذكر صراحة في هذا القانون ان هذه الولاية قد طلبت سن هذا القانون وقبلته .

(رابعا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٦٦ ينص :

(١) ليس في هذا الدستور أى نص يجوز اعتباره كمخول سلطة فسخ أو تعديل دستور العصبة الاسترالية أو القانون الدستوري لهذه العصبة أو لولاية زيلندا الجديدة الا بالطريقة التى تتلاءم والقانون السابق لسريان هذا الدستور .

(ب) ليس في هذا الدستور ما يجوز اعتباره كتصريح لبرلمان عصبة استراليا بان يسن قوانين خاصة بموضوع من اختصاصات دول استراليا وليس من المسائل المتعلقة باختصاص حكومة العصبة الاسترالية .

حاشية — نظراً للشكوك التى حامت حول مشروع المادة المتطوية عليها الفقرة ٦٦ وتطبيقها على الدستور الكندى فقد تقرر استعمال الاصطلاحين « دومنيون كندا » و « أقاليم كندا » .

(خامسا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٨١ ينص :

وبغض النظر عن نصوص القانون التفسيري الصادر فى سنة ١٨٨٩ فان الاصطلاح (مستعمرة) لا ينطوى فى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بعد سريان هذا الدستور على أى ولاية أو اقليم فى دولة (Elat) هى جزء من ولاية (دومنيون) (سادسا) — وتطبيقا لتوصية الفقرة ١٢٣ ينص :

ودون أى مساس بالوجهات العامة للنصوص السابقة من هذا الدستور فان المادتين ٧٣٥ و ٧٣٦ من قانون البحرية التجارية الصادر فى سنة ١٨٩٤ (Merchant Shipping Act) يفسران كما لو كان النص فيهما على تشريع أحد الاملاك البريطانية هو احالة على تشريع مستقل ولا اتصال له بتشريع البرلمان الخاص باحدى الولايات .

وبدون مساس بالوجهات العامة للنصوص السابقة من هذا الدستور فان المادة (٤) من قانون المحاكم الاستعمارية بوزارة البحرية الصادر سنة ١٨٩٠ (وهى المادة التى تتطلب تصديق صاحب الجلالة بمجلسه على قاعدة من قواعد الاجراءات الخاصة بالتطبيق أو باجراءات المحاكم الاستعمارية فى وزارة البحرية) لا تطبق فى جميع الولايات ابتداء من الوقت الذى يسرى فيه هذا الدستور .

(سابعاً) وهناك مادة خاصة بمركز زيلندا الجديدة وهي :
لا يجوز أن يسرى أى نص من هذا الدستور على ولايات زيلندا الجديدة باعتباره جزءاً من قوانين هذه الولاية ، إلا إذا أقره برلمان الولاية المذكورة . ومن الجائز أن كل قانون يصدره البرلمان المذكور لاستعارة نص ما من نصوص هذا الدستور يتضمن بياناً يقضى بمحذوث أثر هذه الاستعارة ، وذلك إما ابتداءً من سريان هذا الدستور ، وإما ابتداءً من تاريخ يعينه القانون الذى استعار النص الدستورى .

بعض حيثيات التشريع المقترح

(١) وتطبيقاً لتوصية الفقرة ٥٤ ينص :
وحيث أنه مما يتفق والمبادئ الدستورية القاسمة أن كل قانون يقره برلمان المملكة المتحدة لا يمكن تطبيقه على أية ولاية باعتباره جزءاً من القوانين السارية على هذه الولاية إلا إذا طلبت ذلك وقبلته ...

(٢) وتطبيقاً لتوصية الفقرة ٦٠ ينص :
وحيث أنه من الملائم والمناسب أن يتجلى ابتداءً من مقدمة هذا الدستور ، أن من المتفق والموقف الدستورى الذى اعترف به جميع أعضاء عصبة الأمم البريطانية فيما يخص علاقتهم المتبادلة أن كل تعديل يوضع من الآن فصاعداً بخصوص قانون وراثية العرش أو الامتيازات والحقوق والالقب الملكية لا يمكن أن يسرى إلا إذا تم إقراره لزاماً بواسطة برلمانات جميع الولايات وبرلمانات المملكة المتحدة باعتبار أن التاج هو رمز الاشتراك الحر لأعضاء العصبة البريطانية الذين قد شئت لجنة اتحادهم يمين الولاء المتبادل للتاج

ب - الجنسية

وقد اعتمد المتفاوضون القرارات الآتية :-

(١) اقر المتفاوضون الفقرات ٧٣ إلى ٧٨ بما فيها الأخيرة من تقرير المتفاوضين عن أثر تشريع الولايات

(٢) وإذا ظهر أن من المرغوب فيه ادخال تغييرات على الشروط التي يسوى على مقتضاها النظام المشترك (لرعايا الامبراطورية) فمن الواجب وضع نص خاص باستبقاء النظام المشترك، ومن الواجب الا يتم التعديلات (وافق المتبع الآن) إلا بعد استشارة مختلف أعضاء عصبة الأمم البريطانية والاتفاق معها .

(٣) وعلى كل عضو في عصبة الأمم البريطانية أن يحدد بنفسه من هم رعاياه ومع ذلك فمن الواجب بقدر الامكان أن يكون هؤلاء الوطنيون اشخاصاً ضمن دائرة النظام المشترك (رعايا الامبراطورية) وان يكن قد اعترف بأن الشروط المحلية أو ظروف أخرى خاصة قد تؤدي ضرورة من وقت إلى آخر إلى استثناءات لهذا المبدأ العام .

(٤) ان الدخول ضمن النظام المشترك (نظام رعايا الامبراطورية) بموجب القانون السارى الآن في جزء ما من جماعة عصبة الأمم البريطانية يجب أن يؤدي إلى حل قوانين باقى أجزاء عصبة الأمم البريطانية على الاعتراف بهذا النظام .

ج - نصوص خاصة بجنسية المرأة المتزوجة د - محكمة عصبة الأمم البريطانية

أما فيما يمس اختصاص محكمة عصبة الأمم البريطانية فلم يقم أى شك في أن اختصاصها لا يمتد للخلافات التي تشجر بين حكومات ، ولقد رأى المتفاوض أيضاً أن الواجب يقضى أن تشمل هذه الخلافات جميع المسائل التي يجوز حلها بطريقة قضائية

ولقد سلم فيما يتعلق بتشكيل المحكمة بالآتي

- (١) تشكل المحكمة بصفة خاصة بمناسبة كل نزاع يتطلب تسوية
- (٢) وتؤلف من خمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً ولا يجوز اختيار الرئيس أو أى عضو من الأعضاء خارج عصبة الأمم البريطانية
- (٣) ينتخب أعضاء المحكمة دون الرئيس بالطريقة الآتية :—
- (١) يختار كل طرف في النزاع عضواً من الولايات أعضاء عصبة الأمم البريطانية التي ليست أطرافاً في النزاع . ومن الواجب أن يكون الأشخاص المنتخبين ممن شغلوا وظائف القضاء أو من الفقهاء الممتازين ولاسمائهم سلطان نافذ في عصبة الأمم البريطانية
- (ب) لكل خصم الحرية التامة في اختيار عضو من أى منطقة في عصبة الأمم
- (٤) ولهؤلاء الأعضاء المنتخبين بهذه الطريقة كامل الحرية في ان يختاروا عضواً أو تراكيزاً رئيساً للمحكمة
- (٥) — ولطرفي النزاع أن يختاروا أشخاصاً ذوي معلومات وخبرة خاصة في حالة النزاع المطروحة على المحكمة ليجلسوا كمساعدين متى رغبا في ذلك ولقد رؤى من الواجب في كل حالة أن يتحمل كل طرف مصاريف المحكمة أيضاً مع اتعاب الدفاع عن قضيته الخاصة . ورؤى من الواجب أن يترك للحكومات ذات الشأن أن تسوى التفاصيل التي يمكن أن تحتاج ضرورة إلى اتفاق .

هـ - نصوص خاصة بالبحرية التجارية

و - نصوص خاصة بمسائل الدفاع

ز - تعيين الحكام العموميين أو الولاية

صرح تقرير لجنة علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية بالتفاوض الامبراطوري المتعدد سنة ١٩٢٦ ان الحاكم العام للولاية أصبح الآن « ممثل التاج وله ذات المركز

الذى يشغله صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى من جميع الوجوه فيما يتعلق بإدارة الأعمال العامة فى الولاية ، وليس هو ممثل أو عامل حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى ^(١) ولا أى وزارة فى هذه الحكومة . ومع ذلك فإن التقرير لم يشتمل على أية توصية بالنسبة إلى الاجراءات التى تنبع من الآن فصاعداً بصدد تعيين الحكام العموميين ، ولذلك رأى المتفاوض ان يمحى هذا الموضوع .

ولما كان المتفاوض قد درس هذا الموضوع على نور التغير الذى طرأ على مركز الحاكم العام عقب قرار المؤتمر الامبراطورى سنة ١٩٢٦ فقد وصل إلى قرار جعل التصريجات الآتية الخاصة بهذا الموضوع تجبى نتائج طبيعية للمركز الجديد للحاكم العام باعتباره ممثل صاحب الجلالة وحده ، واليك هذه التصريجات .

(١) الطرفان اللذان يعينهما تعيين الحاكم العام لولاية هما صاحب الجلالة الملك الذى يمثله الحاكم العام . والولاية ذات المصلحة .

(٢) ويطبق على هذه الحالة أيضاً العرف الدستورى الذى بمقتضاه يعمل الملك بناء على مشورة وزرائه المسئولين .

(٣) والوزراء الذين يتقدمون بهذه المشورة ويسألون عنها هم وزراء صاحب الجلالة فى الولاية ذات المصلحة

(٤) يتقدم الوزراء ذوو المصلحة بمشورتهم الرسمية بعد أن يستشيرهم جلالة الملك بصفة غير رسمية .

(٥) الطريق التى يجب أن يسير فيها اتصال صاحب الجلالة بحكومة الولاية هى مادة تخص صاحب الجلالة وهذه الحكومة دون سواهما . وقد صرحت حكومة صاحب الجلالة الملك فى المملكة المتحدة بأنها تقبل أن تستمر فى العمل لتقاء

(١) ولقد رأى متفاوض سنة ١٩٢٦ فى سبيل تمييز حكومة إنجلترا ان يستعفى عن الاصطلاح المستعمل حتى الآن وهو الحكومة الامبراطورية Imperial Government بصفة حكومة صاحب الجلالة الملك فى بريطانيا العظمى His Majesty's Government in Great Britain راجع كيث Keith فى صحيفة التشريخ الصادر سنة ١٩٣١ رقم ١٠ .

أية حكومة أخرى من حكومات صاحب الجلالة وفاق الطريقة التي قد ترغب فيها هذه الحكومة .

(٦) ان الطريقة التي يسن على مقتضاها مرسوم تعيين حاكم عام ومن الواجب أن تشيع بالمبادئ التي شرحت أيضا هي مادة من المواد التي يسترشد فيها صاحب الجلالة برأى وزرائه في الولاية ذات المصلحة .

ح - نظام الاتصال والاستشارة

في مادة الشؤون الخارجية

وضعت المتفاوضات السابقة سلسلة من التوصيات الخاصة بإبلاغ المعلومات ونظام المشورة في مادة المتفاوضة في المعاهدات ومجرى الشؤون الخارجية بوجه عام ويمكن تلخيص أهم النقاط كما يلي :

(أولا) على كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة قبل أن تشرع في مفاوضات أن تحظر حكومات صاحب الجلالة البريطانية الاخريات بذلك متى كان لها مصلحة في ذلك وان تمكنها من ابداء وجوه نظرها إذا رأت أن من الجائز أن تضار مصالحها .

(ثانيا) على كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة أن تبادر في سرعة معقولة بمجرد اخطارها الى ابداء رأيها إذا رغبت في ذلك .

(ثالثا) لا يجوز لاية حكومة من حكومات صاحب الجلالة ان تتخذ اجراءا يمكن أن يؤدي الى نتيجة تقضى باكراه الحكومات الاخرى على التزام بتعهدات ايجابية بدون رضاها الصريح

ويرغب المتفاوض في ان تستظهر الاهمية التي توجد في ضمان اتباع هذه النصوص وهو يدل فيما يتعلق بالنقطتين الاوليين بالملاحظات الآتية :

(أولا) أما فيما يتعلق بالنقطة الاولى وهي نقطة اخطار الحكومات الاخرى بوجود مفاوضات ، فانها نقطة ذات أهمية خاصة بالنسبة للمفاوضات الدبلوماسية ، حتى

تتمكن كل حكومة أخرى من أن تبدى رأيها في أقرب وقت ممكن متى رأت أن لها مصلحة في المفاوضات التي تجريها حكومة أخرى

ومع ذلك فإن تطبيق هذه النقطة ليس قاصرا على المفاوضات في معاهدات اذ لاشك حقا في أن تبادل المعلومات المتعدد في أوسع زمن ممكن بين حكومات صاحب الجلالة تلقاء مختلف وجوه الشئون الخارجية له أكبر أهمية بالنسبة للحكومات ذات الشأن .

ولقد عدد المتفاوض أهمية الموضوع من هذه الناحية، ولذلك فإنه سجل ملاحظته عن الرقي الذي طرأ منذ متفاوض سنة ١٩٣٦ على نظام تعيين الممثلين الدبلوماسيين لصاحب الجلالة كي يمثلوا في البلاد الاجنبية مصالح مختلف أعضاء عصبة الأمم البريطانية . ورأى أن تعيينات كهذه تؤدي الى وجود الفرص ذات الشأن الجليل في سبيل تبادل المعلومات بين الحكومات المختلفة دون قصرها على الممثلين أنفسهم .

ولقد وجه النظر أيضا الى القرار المذكور في القسم السادس من تقرير لجنة علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية في التفاوت الامبراطوري المتعدد سنة ١٩٢٦ بخصوص رقي النظام المتم للنظام الحالي الخاص بتبادل الاتصال بالطريق الرسمي في جميع المواد الخاصة بالمصلحة المشتركة دون قصره على الشئون الخارجية وحدها . ولقد أعار المتفاوض شرح نظام الاتصال الذي اتبعته حكومة صاحب الجلالة في عصبة استراليا واعترفت بقيمته اهتماما عظيما . وتوجه نظر المتفاوض أيضا الى الموقف الذي اتخذته حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة تلقاء ممثلين في كندا وفي ازدواج جنوب أفريقيا ، وقدر مناسبة وجوب الاستمرار في الرقي بنظام الاتصال الشخصي بين حكومات صاحب الجلالة تقديرًا عظيمًا وان كان لا يزال بحكم طبيعة الاشياء يعترف بان التسويات الدقيقة التي تتبع في سبيل ضمان هذا الرقي هي من المسائل المتعلقة بمختلف الحكومات حتى يمكن وضع نظام يتفق والشرائط الخاصة بكل حكومة .

(ثانيا) أما فيما يتعلق بالنقطة الثانية وهى وجوب اسراع كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة اسرعا معقولا فى ابداء اراءها متى رغبت فى ذلك لان من البدهى ان كل حكومة تجرى مفاوضة يمكن ان تتضايق أثناء اجراء هذه المفاوضة اذا لم تصل اليها فى بداية المفاوضة ملاحظات الحكومات الاخرى التى ترى مصالحها عرضة للضرر من جراء ذلك . وإذا لم ترد هذه الملاحظات كان للحكومة التى تجرى المفاوضات على ما جاء فى تقرير متفاوض سنة ١٩٢٦ ما يبرر مسلكها إذا رأت أن لا قيام لاي اعتراض من قبل الحكومات على السياسة التى اراتها.

ط -- طرق الاتصال او التبليغ

بين حكومات الولايات وحكومات الدول الاجنبية

لقد اعترف متفاوض سنة ١٩٢٦ ان من المرغوب فيه جداً أن تستمر حكومات الولايات على استخدام طرق الاتصالات الدبلوماسية العادية فى المسائل ذات المصلحة العامة أو السياسية التى تمهم حكومات الولايات والحكومات الاجنبية الا فى الاحوال التى يكون فيها سفراء معتمدين للولايات لدى رؤساء الدول الاجنبية .

ورغما من أن المتفاوض لا يرغب فى أن يدلى بفكرة تؤدى الى تغيير هذا العرف فقد رأى من المهم جدا أن يكفل لنظام الاتصالات السياسية طبيعة مرنة الى حد كاف، فقد اعترف أن من الجائز أن تأتى ظروف بدعوا لاسراع بسببها الى أن ترى حكومة من حكومات صاحب الجلالة فى الولايات ان من المرغوب فيه الاتصال مباشرة من أجل موضوع يدخل ضمن المسائل المذكورة آفا وهى الخاصة بالمصلحة العامة والسياسية بواسطة أحد السفراء أو الوزراء المفوضين الذين يعينهم صاحب الجلالة فى الولايات بناء على رأى حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة . ويرى المتفاوض فى حالة كهذه ان يوصى باتباع الاجراءات المبينة سابقا ، ومن الواجب أن يكون مفهوما أن التبليغات التى تتوجه الى السفراء والوزراء يجب أن يبين فيها أن الواجب يقضى فى حالة استطاعة تحقيق الامر ألا يشرعوا فى شىء قبل وصول

برقية من حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة التي ستتصل بها في الوقت نفسه حكومة الولاية ذات المصلحة.

أما فيما لا يدخل ضمن المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة والمصلحة السياسية فإن المتفاوض يرى أن مما يتفق والمصلحة العامة أن تمر المحادثات مباشرة بين حكومات صاحب الجلالة في الولايات والسفير أو الوزير المختص . ولقد رؤى من المجدى عمليا تعريف المسائل الداخلة ضمن نطاق هذا الغرض بما في الوسع . وتناول هذا التعريف مثلا الشؤون التي تتماثل المفاوضات في الاتفاقات التجارية التي تعنى ولاية خاصة ودولة أجنبية ، وبيانات المجاملة *Les messages de Courtoisier* والدعوات الى متفاوضات غير سياسية ، وطلب المعلومات ذات الصبغة الفنية أو العلمية . واذا ظهر فيما بعد أن هذا التعريف لا يتناول أشياء كافية كان في الوسع بلا جدال اكماله في أى لحظة .

فاذا نحن ذكرنا صيغ التوصيات السابقة فأما ذكرناها مع العلم بان من بين المسائل ذات الطبيعة الميئنة في الفقرة السابقة ما يمكن ان يكون له في بعض الاحوال وسائل أخرى غير الطريق الدبلوماسى يصح أن تكون طريق التبليغ بين حكومات صاحب الجلالة في الولايات .

ولقد أبلغ المتفاوض ان حكومة صاحب جلالته في المملكة المتحدة قد قبلت أن تعطى للسفراء والوزراء ذوى الشأن التعليمات الضرورية ليعملوا وفاق التوصيات السابقة .

ى - نظام المندوبين السامين

ان مسألة المراسم الخاصة بالمندوبين السامين في الولايات قد أثيرت في المتفاوض الامبراطورى المتعقد سنة ١٩٢٣ بواسطة وزير كندا الاول « المستر ما كينزى كنج »

ولقد كانت نتيجة مناقشة هذا المتفاوض ونتيجة ما دار من مكاتبات فيما بعد بين رؤساء وزارات الولايات ان عرض على الملك اقتراح وافق عليه وقضى بان تكون مرتبة المندوبين السامين في الولايات خلال الحفلات الرسمية التي تقام في كل مناسبة تالية لمرتبة الأعضاء الحاضرين من وزراء وزارات المملكة المتحدة والولايات ولكنها لا تكون بآية حال متدمة على مرتبة وزراء الدولة في المملكة المتحدة .

ولقد أثير بهذه المناسبة موضوع تعديل النظام المتبع بالنسبة للمندوبين السامين في الولايات خلال اقامات الرسمية بلندن بناء على مناقشة متفاوض سنة ١٩٢٣ حتى يمكن ظهورهم في مراتبهم باعتبارهم يمثلون في لندرا حكومات صاحب الجلالة . ولقد اعترفت المتفاوضات بان من المرغوب فيه وضع قرار بهذه الطبيعة لو أمكن ، وبخاصة نظراً للمركز الدستوري الذي قرره متفاوض سنة ١٩٢٦ .

ومن جهة أخرى فان صعوبة جدية تقوم في سبيل تخويل ممثلي حكومات صاحب الجلالة في لندرا نظاما يضعهم في مركز أسمى من ذلك الذي خول لاهم وزراء صاحب الجلالة في المملكة المتحدة ولاعضاء حكومات مختلف الولايات اذا وجدوا في المملكة المتحدة خلال زيارة .

ولقد أفضت المناقشة الى نتيجة من شأنها أن حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة قد صرحت بانها على استعداد بان توصي الملك بان تكون مرتبة المندوبين السامين للولايات في الحفلات التي لا يحضرها وزراء التاج في الولايات المذكورة هي المرتبة التي تلي مباشرة مرتبة وزراء الدول ، أى قبل جميع وزراء وزارة المملكة المتحدة ، الا من كان منهم له مرتبة في التشرىفات اسمى من مرتبة وزراء ، ولقد لوحظ أن توصية كهذه لو تقدمت للملك لتكرم جلالته بالمواقفة عليها . أما فيما يتعلق بمركز ممثل ولاية بالنسبة لوزير التاج في هذه الولاية خلال زيارته المملكة فلا يجوز أن تتغير عما هي عليه الآن أى أن تكون مرتبة وزير التاج في ولاية متقدمة مباشرة على مرتبة المندوب السامى المذكور .

ولقد أعرب مندوبو المملكة المتحدة في المؤتمر عن أملهم في أن تعحص حكومات صاحب الجلالة في الولايات موضوع التوصية الخاصة بان يكون لجميع المندوبين السامين

الذين تعينهم حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة عن الولايات البريطانية مرتبة واحدة لا تفاضل بين واحدة منها والأخرى .



دستور وستمنستر (١)

Statut de Westminster

١١ ديسمبر سنة ١٩٣١

بناء على أن مندوبي صاحب الجلالة في المملكة المتحدة وفي ولاية (Dominion) كندا وعصبة (Commonwealth) استراليا ، وولاية (Dominion) زيلند الجديدة ، وازدواج (union) افريقيا الجنوبية ودولة ايرلندا الحرة وجزيرة الارض الجديدة (Terre-Neuve) في المتفاوضين الامبراطورين المتعدين في وستمنستر سنة ١٩٢٦ و سنة ١٩٣٠ قد اتفقوا على أن يصدر البرلمان ويعتمد القرارات التي اشتملت عليها محاضر المتفاوضين المذكورين وبناء على أن من المناسب واللائق أن نصرح كمقدمة لهذا الدستور انه بما أن التاج هو رمز الاجتماع الحر لاعضاء عصبة الامم البريطانية وان هذه الامم قد ازدوجت على قاعدة عيّن ولاء مشترك فيكون من الملائم والمركز الدستوري المعترف به لجميع أعضاء العصبة البريطانية . أن يصبح من الواجب ان يتوافق في أى تعديل يدخل على قانون وراثه العرش أو الالقاب الملكية رضا جميع البرلمانات سواء أكانت برلمانات الولايات (دومنيون) أم برلمان المملكة المتحدة .

(1) A . B . Keith , Notes on Imperial Constitutional Law , dans Journal of Comparative Legislation , 1931 , p . 246 sv ; 1932 p , 101 sv .

وبناء على أن من المتلائم والنظام الدستوري القائم ان كل قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة منذ اليوم لا يسرى على أية ولاية من هذه الولايات على اعتباره جزءاً من قوانينها إلا إذا كان ذلك بناء على طلب هذه الولاية ورضائها .

وبناء على أن من الضروري لا برام واعتماد سريان بعض ما ذكر من التصريحات والقرارات التي رأتها هذه المؤتمرات أن يضع برلمان المملكة المتحدة قانوناً بذلك ويقره .

وبناء على أن ولاية كندا وعصبة استراليا وولاية زيلندا الجديدة وازدواج افريقيا الجنوبية ودولة ارنلندا الحرة وجزيرة الارض الجديدة قد طلبوا وقبلوا أن تقدم لبرلمان المملكة المتحدة اجراء ينطوى على النصوص التي اشتمل عليها هذا القانون فيما بعد بخصوص هذه المسائل .

فقد رأى جلالة الملك بناء على رأى ورضاء اللوردات الروحانيين والزمنيين وأعضاء مجلس العموم المجتمعين في البرلمان الحاضر وبما لهم من سلطة أن يقرر ما يأتي :
أولاً — معنى كلمة دومنيون (ولاية) في هذا الدستور — ان كلمة «دومنيون» في هذا الدستور تفيد واحدة من الدومنيونات الآتية وهي : « دومنيون » كندا « وكومبولث » استراليا و« دومنيون » زيلندا الجنوبية، وازدواج أفريقيا الجنوبية، ودولة ارنلندا الحرة، وجزيرة الارض الجديدة .

(ثانياً) صحة القوانين التي يصدرها برلمان ولاية —

(١) — ان قانون صحة قوانين المستعمرات الصادر في سنة ١٨٦٥ لا يطبق على أى قانون يصدره برلمان إحدى الولايات ابتداء من اليوم الذي يسرى فيه هذا الدستور .

(ب) ان أى قانون أو أى نص من قانون يضعه برلمان إحدى الولايات ابتداء من سريان هذا الدستور لا يكون باطلاً أولاً لأنه مجرد انه متعارض وقانون إنجلترا أو متناقض ونص في قانون أصدره برلمان المملكة المتحدة الآن أو يصدره في المستقبل ، أو مغاير لما يتطلبه أى قانون من أمر أو قاعدة أولاً لأنه ، وانحالا يكون ذلك إلا في حدود تشريع الولاية المذكورة .

(ثالثا) - سلطة برلمان ولاية في وضع قانون يسرى خارجها - يصرح ويقرر بموجب هذا ان لبرلمان كل ولاية تفويضا مطلقا لسن قوانين تتجاوز في سريانها حدود هذه الولاية .

(رابعا) - ليس لبرلمان المملكة المتحدة ان يسن قوانين لاحدى الولايات إلا برضاء هذه الولاية - ان أى قانون يقره برلمان المملكة المتحدة ابتداء من تنفيذ هذا لا يمتد ولا يجوز اعتباره ممتدا إلى ولاية على اعتباره جزءا من قوانينها إلا إذا صرح فيه بخلافه انه اعتمد بناء على طلب هذه الولاية ورضائها .

(خامسا) - سلطة برلمانات الولايات بخصوص البحرية التجارية - دون المساس بالمحتوى العام للنصوص السابقة من هذا الدستور تفسر الفقرتان ٧٣٥ و ٧٣٦ من قانون البحرية التجارية الصادر سنة ١٨٩٤ كما لو كانت كل احالة فيهما على تشريع أى ملك من الاملاك البريطانية لا يتطلب رجوعا إلى برلمان إحدى الولايات .

(سادسا) - سلطة برلمان إحدى الولايات ازاء الملاحة التجارية - ودون أى مساس بالمحتوى العام للنصوص السابقة من هذا الدستور لا يترتب أى أثر قانونى فى أى ولاية ابتداء من سريان هذا الدستور على الفقرة ٤ من قانون المحاكم الاستعمارية لوزارة البحرية الصادر فى سنة ١٨٩٠، وهى الفقرة التى تنص على أن بعض القوانين يحتفظ بها حتى يعرب الملك عن ارادته وتشمل شرطا معلقا، وكذلك الفقرات المنصوص عليها فى القانون المذكور وتتطلب موافقة صاحب الجلالة بمجلسه على كل قاعدة قضائية وضعت لعمل محكمة من محاكم وزارة البحرية واجراءاتها .

(سابعا) - تحفظ قانون أمريكا الشمالية البريطانية وتطبيق الدستور على كندا - (١) - لا يجوز أن يعتبر أى شىء مما يشتمل عليه هذا القانون منطبقا على دستور أمريكا الشمالية البريطانية (سنة ١٨٦٧ - ١٩٣٠) سواء من ناحية ما نسخ منه أو عدل أو حور ، ولا على أى قاعدة أو لأئحة ترتبت على العمل بهذا الدستور .

(ب) تتناول نصوص الفقرة الثانية من هذا الدستور جميع القوانين التى يصدرها أى اقليم فى كندا وكذلك سلطات جميع الاقاليم المذكورة .

(ج) السلطات التي يمنحها هذا الدستور لبرلمان كندا والهيئات التشريعية لأقاليمها قاصرة على سلطة سن القوانين الخاصة بالمواد الداخلة ضمن اختصاص كندا أو أى هيئة تشريعية لأقليم من أقاليمها .

(ثامنا) تحفظ القوانين الدستورية لاستراليا وزيلندا الجديدة — لا يجوز اعتبار أى شيء فى هذا الدستور كأداة تخلع سلطة النسخ أو التنقيح على دستور عصبة استراليا أو على قانونها الدستورى أو على القانون الدستورى لولاية زيلندا الجديدة اللهم إلا اذا كان ذلك طبقا للتشريع القائم هناك قبل سريان هذا القانون .
(تاسعا) تحفظ خاص بدول استراليا —

(١) — ولا يجوز اعتبار أى شيء فى هذا الدستور كأداة تصرح لبرلمان عصبة استراليا بالتشريع فى أى مسألة تدخل ضمن اختصاص دول استراليا وليست فى الوقت نفسه مسألة داخلة ضمن اختصاص سلطة برلمان استراليا أو حكومتها .

(ب) ولا يجوز اعتبار أى شيء فى هذا القانون كأداة تحتم الحصول من برلمان استراليا أو حكومتها على موافقة أيهما بصدد قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بخصوص أى مسألة تدخل ضمن اختصاص سلطة دول استراليا وليست فى الوقت نفسه مسألة داخلة ضمن اختصاص برلمان جماعة استراليا أو حكومتها فى أية حلة من الاحوال التى كان فيها لبرلمان المملكة المتحدة أن يسن هذا القانون دون تلك الموافقة قبل سريان هذا الدستور .

(ج) ان المراد من الطلب والموافقة المشار اليهما فى الفقرة الرابعة من هذا القانون عند تطبيقه على عصبة استراليا هو طلب برلمان العصبة المذكورة وحكومته (١٠) أما فقرات هذا الدستور التى لا تنطبق على استراليا وزيلندا الجديدة والارض الجديدة إلا إذا وافقت عليها فهى .

(١) — لا تسرى أى فقرة من الفقرات ٢ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦ من هذا الدستور على ولاية باعتبارها جزءا متما من تشريع هذه الولاية ، إلا اذا كانت هذه الفقرة قد أقرها برلمان الولاية المذكورة ، ومن الجائز أن يستعير كل قانون يصدره البرلمان

المذكور أى فقرة من هذا الدستور باعتبار أن لهذه الاستعارة قوة القانون سواء ابتداء من سريان هذا الدستور أو ابتداء من تاريخ لاحق يعين فى القانون الذى وافق على ذلك. (ب) من الميسور لبرلمان أى ولاية من الولايات المذكورة أن ينسخ استعارة أى الفقرات المذكورة فى النقطة (١) من هذه الفقرة .

(ج) إن الولايات التى تنطبق عليها هذه الفقرة هى عصابة استراليا وولاية زيلندا الجديدة وجزيرة الارض الجديدة .

(حادى عشر) — معنى كلمة مستعمرة (Colonie) فى القوانين التى توضع فى المستقبل — وعلى التقيض من نصوص القانون التفسيرى الصادر سنة ١٨٩٩ — إن اصطلاح « مستعمرة » (Colonie) لا يشمل على أى ولاية ولا أى إقليم أو دولة هى جزء من ولاية بعد سريان هذا الدستور عقب اقرار برلمان المملكة المتحدة اياه . (ثاني عشر) — عنوان مختصر — من الجائز أن يذكر هذا القانون بعنوان «دستور وستمنستر» (Statut de Westminster)

الخلاصة

هذا هو شأن الامبراطورية البريطانية في الوقت الحاضر بناء على الوثائق الرسمية. فانت ترى بناء هذه الامبراطورية معينا محدودا وعلى جانب من الأحكام في نواح، ولكنك تجد في أغلب النواحي مفككا، فهو إذن نظام إمبراطوري نوعي قد، وطراز خاص. وكما قال الفقهاء في مواطن عديدة « انه عصبه أمم بريطانية » ولكن مما لا شك فيه ان هذا الطراز يمت بلحمة النسب إلى طراز الدولة المتعددة (Type multiple) وان المبدأ المهدى (Le principe fédératif) هو الذى يعمل فى أساس هذا النظام الامبراطورى الضخم المتشعب فى كل مكان .

لقد تكلمنا طويلا فى سبيل اثبات ذبوع العمل بمبادئ الدولة المهدية ، ولقد جعل « برودون » (Proudhon) مهمته فى كتابه المبدأ المهدى (Le principe fédératif) أن يدل على أن هذا المبدأ كان الوحيد المؤدى إلى حل ممكن للبناء والنظام السياسيين للعالم الحديث، ولقد شاد من قبله منتسكيو (Montesquieu) بنعم المبدأ المهدى وهو يحاول أن يثبت أنه مبدأ يبيح للدول العظمى أن تحتفظ بميزاتها على اعتبارها دولا عظمى دون أن يؤدى إلى فقدان ميزات الدول الصغيرة بمساحتها (راجع روح القوانين - الكتاب التاسع - الفصل الاول)

فشكل الدولة المتعددة ذائع إذن فى هذه الايام ، والسبب فى ذلك راجع إلى المساحات الكبرى التى تشغلها الدول الآن ، وإلى اختلاف الاحوال الاقتصادية والحوية للأجزاء المتكونة منها هذه الدول .

ولكننا لا نغنى بذلك القول أن المبدأ المهدى حديث ، ولذلك نرى من الواجب ان نلقى نظرة سريعة على تاريخ هذا النظام فى العهود القديمة .

الفصل الثالث

المبدأ العهدي في الماضي

Le Principe fédératif

زعم بعض المؤلفين أن الازمان السابقة قد جهلت فكرة العهدية . وهذا موقف جيلينيك Jellinek الذي صرح في ص ١٤٣ من كتابه « ازدواج الدول »
Les unions d ' Etats بما يأتي : « الدولة العهدية L ' Etét fédéral حدث
تقوم بتنفيذه الحياة السياسية المصرية وهي تقبض يديها على مزاج عضوى من جميع
وظائف الدولة »

ومن جهة أخرى تجد بوريل Borel أحد المؤلفين السويسريين المحترمين يقول :
« ونستطيع أن نقول ان الاقدمين قد جهلوا فكرة الدولة العهدية »
ولكن المسيو لفور Le Fur استاذ القانون الدولى بجامعة باريس قد عني باثبات عكس
ذلك ، ودلل على أن المبدأ العهدى لم يكن مجهولا من العصور القديمة ، وان كانت
قوارق قد قامت بين المبدأ العهدى القديم والمبدأ العهدى الحديث .

الفوارق بين العهدية القديمة والحديثة

١ — إن أول فارق بين العهديات المركزية Les fédérations القديمة والعهديات
المركزية المصرية . هو فى اتساع هذه العهديات الآن . فالدولة فى الازمان القديمة كانت
تندمج فى المدينة وكل ما كان يمكن أن يتكون فى العصر الخوالى إعا عهديات
بين المدن دون الدول .

٢ — أما الفارق الثانى فعامل انشاء الدول العهدية المركزية . فلقد كان الدين فى
الازمان القديمة هو العامل الوحيد على خلق العهديات ، وليس هذا بالامر الغريب بما أن المدينة

كانت ديننا كما شرحنا ذلك عند الكلام عن تطور فكرة الدولة في بلاد اليونان والرومان (راجع الجزء الاول من علم الدولة) وهذه العهديات لم تصر سياسية الا تحت ضغط ظروف واخطار مشتركة هيأت توحيد المدن الدينية وازدواجها على قاعدة درأ الخطر واجتناب وقوعه ، (راجع أيضا اللغة والدين والعادات من مقومات الاستقلال للمؤلف) .

٣ — كان لفكرة المساواة في العهد القديم شأن أقل مما لها في العصر الحاضر ، ومع ذلك فليس من المهم أن نفيض الكلام في هذا الصدد ، لان فكرة المساواة ليست جوهرية في النظام العهدي المركزي . وأبلغ مثل لذلك تجده في طراز «الريخ الألماني» فيما بين سنة ١٨٧٢ وسنة ١٩١٩ ، حيث كان لبروسيا مركز ممتاز يتفوقها على باقي ولايات الدولة ، وكان للدولة بافاريا امتيازات خاصة لم تكن لغيرها من دول هذه الدولة العهدية أو ولاياتها .

واذن فمن الخطأ القول بان فكرة الدولة العهدية من الناحية القانونية كانت محاولة في العصور القديمة إذ هذه الفكرة كانت تتجلى في تلك الازمان ، ولكن بطبائع خاصة ترجع إلى المدنية والمواقف السياسية التي لا أثر لها البتة في أيامنا الحاضرة .

ولكننا مع ذلك اذا بحثنا العهديات القديمة سطوحيا فاننا نشق بانها كانت دولا مركبة أو متعددة ، بمعنى أننا نجد في تركيبها مميزات الدولة المتعددة ، وهو قيام طباق Hierarchy من عدة أنواع مسلسلة لهيئات حكومية ، وطباق آخر من الاختصاصات الموزعة بين الوحدات التي تألفت العهدية منها [عناصرها] وبين هيئة مشتركة عليها أحاطها الوحدات العنصرية على رأسها لتدير على الأقل بعض شئون الاتحاد .

ويكفيها هنا أن نلم ببعض معلومات عن النظام العهدي القديم في اليونان ، ولقد وجد مثل هذا النظام في ايطاليا القديمة أيضا ، ولكن هذه النظم العهدية ملتوية ومتدخلة في بعضها إلى حد يجعلنا نقف هنا عند حد الإشارة إليها .

الدول العهدية المركزية في اليونان القديمة

ان قيام الدول العهدية في اليونان القديمة واضح جلي ، ومن المهم أن نبين ما كان

عليه هذا النظام حتى نعرف ما كان عليه الشكل العهدي المركزي وطبائفة الداعة مهما كان العصر الذي يقوم فيه هذا النظام .

الشكل العهدي المركزي

في اليونان القديمة

كان النظام العهدي المركزي ذا ثما في القرن الثامن عشر ، ولقد زعم القس « مايلي » Mably أحد مشاهير كتاب ذلك القرن انه عثر في كل مكان من اليونان القديمة تقريبا على نظم عهدية مركزية ، وعنى بان يثبت ان محكمة التحكيم الدائم Amphychionie (امفكسيوني) كانت واسطة عقد دول عهدية مركزية واسعة النطاق .

لقد سلم مؤلفو القرن الثامن عشر بان الدولة اليونان القديمة كـونت دولة عهدية مركزية هي هي « الامفكسيوني ييلوس دلفيين L'Amphychionie pyloes delphienne فظنوا ان من الواجب اعتبار ما أسماه اليونان الاقدمون مجلس الامفكسيوني هو محكمة دائمة للتحكيم مهمتها منع الحرب بين مختلف الدول العهدية المركزية . ولقد أرادوا بذلك ان يصطادوا عصافيرين بحجر ، اذ شادوا بذكر النظام العهدي المركزي والتحكيم الدولي ، وهما فكرتان بعيدتان عن ان تكونا غير متلائمتين ، بل وبينهما ارتباط وثيق الى حد ما ، لانه متى ازدوجت دولتان داخل نظام سياسي متسع كان من البدهي ان هناك مصلحة تقضى باجتنا ب كل ما يمكن أن يؤدي الى انفصام عروة هذا الازدواج .

واذن فمن الواجب ايجاد وسيلة لحل المشاكل التي تنش ب بين دول العهدية المركزية (الولايات) سواء أكانت وسيلة حية أم اجبارية .

ولكن ماذا يجب أن نرى في هذه الفكرة ؟ « ان الامفكسيوني ييلوس دلفيين » حشد يضم أغلب الشعوب وعدد ١٢ شعا ، وكان لكل شعب الحق في أن يوفد

مُمَثِّلِينَ فِي الْجَمْعِيَّاتِ الَّتِي كَانَ يَلْتَمِ عَقْدُهَا كُلُّ سَنَةٍ فِي الثِيرَومُوِيلِ ، وَلَقَدْ احْتَفَظَ التَّارِيخُ
بِنَصِّ الْعَمِينَ الَّتِي كَانَ يَقْسِمُهَا هَؤُلَاءِ النَّوَابِ ، وَهِيَ عَيْنٌ تَسْتَطِيعُ أَنْ تَسْتَخْلَصَ مِنْهَا
حَقِيقَةُ مَجْلِسِ الْأَمْفَكْسِيُونِي ، إِذْ يَتَضَحُّ مِنْهَا أَنَّ عَدَدًا مِنَ الشُّعُوبِ الْمُجَاوِرَةِ قَدْ اتَّحَدُوا فِي
سَبِيلِ السَّعْيِ وَرَاءَ جَعْلِ عِلَاقَاتِ الْجَوَارِ وَالْحَرْبِ أَقْلَ وَحْشِيَّةً وَالْحَيُولَةَ ، عَلَى الْخَصُوصِ ،
دُونَ حَرَمَانِ شَعْبٍ مِنَ الْمَاءِ ، وَلَا سِيَّامًا فِي بِلَادِ كَالِيُونَانِ يَنْقُصُهَا الْمَاءُ فِي زَمَنِ السَّلْمِ
وَالْحَرْبِ ، وَلِذَلِكَ صَارَ هَذَا الْعَرَفُ ذَا طَبِيعَةٍ دِينِيَّةٍ .

وَلَقَدْ أَرَادَ الْبَعْضُ أَنْ يَرَى فِي هَذِهِ الْجَمْعِيَّاتِ نَوْعًا مِنَ الدَّوْلَةِ الْعَهْدِيَّةِ الْمُرَكِّزَةِ .
وَلَكِنْ هَذَا الرَّأْيُ غَيْرُ صَحِيحٍ ذَلِكَ بَانَ هَذِهِ الْجَمْعِيَّةُ لَمْ يَكُنْ لَهَا اخْتِصَاصَاتٌ دَوْلِيَّةٌ
غَيْرُ مَا ذَكَرْنَا . وَلِذَلِكَ فَانْهَأ كَانَتْ بِمَجْرَدِ جَمْعِيَّةٍ تَضُمُّ مَنَدُوبِي الشُّعُوبِ الَّذِينَ يَعْهَدُ بَعْضُهُمْ
أَنْ يُوَدَّى لِلْبَعْضِ الْآخَرِ بَعْضُ شُيُونٍ . وَقَدْ اقْتَصَرَ هَذَا النِّظَامُ عَلَى ذَلِكَ . فَالْحَقِيقَةُ
أَنَّ هَذِهِ النِّظَمَ الْعَهْدِيَّةَ قَدْ وَجَدَتْ ، وَلَكِنْ هَذِهِ الْمَذَاهِبُ الْعَهْدِيَّةُ الَّتِي وَجَدَتْ كَانَتْ

الاحلاف Les Ligues وأهمها الحلف الايتولي La ligue éfolienne

عَلَى أَنَّ هَذِهِ الْحُرُوكَةَ الْعَهْدِيَّةَ الْمُرَكِّزَةَ لَمْ تَحْدُثْ فِي الْيُونَانِ إِلَّا فِي نِهَآيَةِ التَّارِيخِ
« الْكَلَّاسِيكِي » . ذَلِكَ بِأَنَّ قِيَامَ دَوْلَةٍ فِي الْيُونَانِ قَبْلَ عَهْدِ الْأَسْكَندَرِ كَانَ أَمْرًا مَسْتَحِيلًا ،
فَكُلُّ مَا كَانَ مُمْكِنًا فِي أَيَّامِ الْمَدِينَةِ الْقَدِيمَةِ الَّتِي حَكَمَتْ وَفَاقَ الْمَبْدَأَ الْمُنْتَشِعَ بِرُوحِ
الْبَلَدِيَّاتِ الْخَضِرِ كَانَ قِيَامَ جَمَاعَاتٍ مُؤَقَّتَةٍ . وَلَكِنْ عِنْدَمَا أَتَمَّ الْفَتْحُ الْمَقْدُونِي هَدْمَ التَّقَالِيدِ
الْعَتِيقَةِ وَازَالَ الْخَوَائِلَ الَّتِي فَصَلَتْ بَيْنَ يُونَانِي كُلِّ مَدِينَةٍ وَنَبَتِ فِكْرَةُ الْقَوْمِيَّةِ
الْيُونَانِيَّةِ Hellénisme . أَصْبَحَ نِظَامُ الْعَهْدِيَّةِ الْمُرَكِّزَةِ مُمْكِنًا ، وَرَأَيْنَا تَأْسِيسَ الْحَلْفِ
الْأَكِينِيِّ Achéenne ثُمَّ الْإِتُولِيِّ عَدُوِّ الْأَوَّلِ .

نظام الحلف الاكيني

يُلَوِّحُ أَنَّ الْحَلْفَ الْاَكِينِيَّ قَدْ ضَمَّ اثْنَتَيْ عَشْرَةَ مَدِينَةً . وَلَكِنَّهُ لَمْ يَكُنْ حَلْفًا قَوِيًّا
حَيْثُ لَمْ يَقُمْ فِي حَيَاتِهِ بِمَهْمَةٍ إِلَّا أَنَّهُ اتَّقَلَ مِنْ يَدِ مُتَسَلِّطٍ إِلَّا أُخْرَى . قَدْ كَانَ تَحْتَ
حُكْمِ مَقْدُونِيَا ، ثُمَّ اتَّقَلَ إِلَى حُكْمِ رُومَا ، أَمَّا الْمَهْمُ فِيهِ فَنِظَامُهُ الَّذِي سَيَدُلُّ عَلَى

قيام هيئة عهدية مركزية فوق نظام الدول التي تتألف الدولة العهدية منها جميعا .

السلطة التنفيذية العهدية

في الحلف الاكيني

كان النظام العهدي المركزي المهيمن على الوحدات التي تكونت منها الدولة مؤلفا من أولياء أمور Magistrats عهدين ومؤتمر Congrès . ومن بين أولياء الأمور رئيس السلطة التنفيذية الذي أسموه Stratège . وإلى جانب هذا الرئيس الاعلى مجامع مؤلف من عشرة أعضاء ، وهذا المجلس نوع من المجالس التنفيذية العهدية التي يجمع رئيسها الاعلى كل الوظائف بين يديه ، فهو قائد البحرية والجيش وزعيم العدالة . وهو الذي يتحمل مسئولية المفاوضات السياسية ، ويرأس المؤتمر والجمعيات ويدير المداولات . وله نوع من حق الاعتراض على القوانين .

سلطة المداولة

المؤتمر

ويوجد إلى جانب السلطة التنفيذية العهدية سلطة مداولة ، وهي سلطة عهدية أيضا أسموها المؤتمر .

ويتألف هذا المؤتمر من مجلس شيوخ Sénat ، ومجلس آخر يلوح أنه ليس معروفا تماما . ويسمى « جيروسيا » Gueroussia . وهو مجلس يظهر أنه كان يتألف من أعضاء أكبر سنا من أعضاء مجلس الشيوخ .

ولقد كان الشعب يتدخل أيضا للتصويت بصدد من بعض مسائل مهم الدولة العهدية وكان المؤتمر يعقد جلسات عادية ، وأخرى غير عادية ، ويتداول بصدد مسائل عديدة هامة ، ولا سيما مسألة قبول أعضاء جدد ضمن سبلج الدولة العهدية ، ولقد كلن له اختصاص واسم النطاق فيما له مساس بالمسائل الدولية .

ولهذا المجلس أيضا حق العمل على الاحتفاظ بسلامة الدولة المهدية المركزية وهذه المهمة هي التي تجعل من المؤتمر محكمة عهدية تنطق بالعقوبات ، فكانت في وسع هذا المجلس أن يحكم بالغرامة على أعضاء الدولة كما كان له أيضا أن يحكم على الأفراد .

هذه خلاصة النظام الاكيني جملة ، وهو نظام واضح في أنه عهدي مركزي تجد فيه توزيع الاختصاص بين الدول الخاصة أعضاء الدولة المهدية العامة وبين السلطة المركزية .

ولقد تركت الدول الخاصة الى الهيئة العليا القائمة عليهم سلسلة مصالح تديرها هيئات نجد منها سلطة تنفيذية الى جانب الرئيس الاعلى (Le stratège) ومختلف أولياء الامور المهيدين والسلطة التشريعية الماثلة في المؤتمر . وفي النهاية نجد المحكمة العهدية التي نيط بها السهر على استبقاء الوفاق بين مختلف أعضاء الازدواج .

وهناك وجوه شبه وثيقة بين نظام الحلف الايتولى (Etoliens) ونظام الحلف الاكيني (Achéenne) . ويكفي أن تقصر القول على هذا بالنسبة للمثل الآخر من امثلة النظم العهدية المركزية القديمة .

النظم العهدية الماركرزية

في العصر الحاضر

لقد ارتقى الشكل المهدى في العصر الحاضر رقيا عظيما ، سواء أكان ذلك باسم (Confédération d' Etats) المهدية الاستقلالية ، أم باسم المهدية المركزية (Etat fédéral) . أما الامثلة العادية للمهدية الاستقلالية لجمهورية الاقاليم المتحدة بهولندا من سنة ١٥٨٩ الى سنة ١٧٩٥ والمهدية الاستقلالية السويسرية قبل سنة ١٧٩٥ ثم من سنة ١٨٠٣ الى سنة ١٨١٥ وطاق معاهدة الوساطة Acte de Médiation ثم من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٤٨ حيث صارت المهدية الاستقلالية السويسرية عهدية

مركزية . واذا كانت قد سميت دائماً الدولة العهدية الاستقلالية فان هذه التسمية لا تنطبق على هذا الطراز من ناحية التكيف القانوني . أما المثل الثالث فهو العهدية الاستقلالية الالمانية للرين فيما بين سنة ١٨٠٧ وسنة ١٨١٣ والعهدية الاستقلالية الجرمانية فيما بين سنة ١٨١٥ وسنة ١٨٦٦ . وتجدر في أمريكا الولايات المتحدة التي كانت بادى الرأى عهدية استقلالية من سنة ١٧٧٨ الى سنة ١٧٨٧ حيث أصبحت بحكم الدستور عهدية مركزية وبقيت حتى الآن كذلك . ولنتكلم في ايجاز عن النظام العهدى الاستقلالى ، داخل الاقاليم المتحدة في البلاد الوطيئة .

العهدية الاستقلالية

لاقاليم البلاد الوطيئة

كانت البلاد الوطيئة حتى نهاية القرن السادس عشر جزءاً من أملاك البيت المالئ فى النمسا ، ولقد بقيت الاقاليم العشرة الجنوبية كاتوليكية أيام الاصلاح البروتستنتى ، أما الاقاليم السبعة الشمالية فانها اعتنقت البروتستنتية . ولقد اتحد الكاثوليكيون مع البروتستنتين لحظة لرفع التير النمساوى . ولكن الانشقاق لم يلبث أن وقع سريعاً ، ولقد توثق الاتحاد فى سنة ١٥٧٦ بمناسبة تهدئة الخواطر فى مدينة جان (Gand) ، ولكن عقده انفرط بعد ذلك بثلاث سنوات (سنة ١٥٧٩) . ولما حدث هذا الحادث شعر البروتستنتيون بضرورة التماسك ، وتوثيق عروة الاتحاد ، فكونوا عهدية استقلالية (Confédération) بموجب معاهدة اسموها معاهدة ازدواج أوترخت (Union d' Utrecht) ولقد كان اتحاد أوترخت الذى أبرم فى سنة ١٥٧٩ اساس دستور الاقاليم المتحدة ، ولكن هذه المعاهدة كانت ناقصة . ولذلك حقت تكملتها بسلسلة من قرارات يصدرها مجلس الطبقات الثلاث (Les états généraux) وفاق قواعد العرف والعادة .

اختصاصات السلطة المركزية

يقضى الواجب فى كل دولة متعددة أو مركبة بتوزيع الاختصاص بين الوحدات التى تتألف منها هذه الدولة وبين الهيئة التى تضعها هذه الوحدات على رأسها .

١ - الاختصاصات الخارجية

١ - الاختصاصات الخارجية التى خلعت على السلطة المركزية هى حق الحرب وحق إبرام الصلح والمعاهدات ولكن بالاتفاق مع الاقاليم ، على أن تراقب الاقاليم منازلة هذا الحق .

وتتناول هذه الاختصاصات الخارجية حق التصرف فى الجيش والأسطول وحق التشريع فى المواد الحربية والبحرية .

ب - الاختصاصات الداخلية

للسلطة المركزية المهيمنة على الاقاليم حق فرض الضرائب وتوزيعها بين الاقاليم بالنسبة لاهميتها ، ولها حق فض المنازعات التى تقوم بين أعضاء العهدة وحق التشريع فيما له مساس بالامتيازات فيما وراء البحار ، والسهر على الاحتفاظ بدين الاصلاح البروتستنتى على اعتباره دين الدولة .

واذا نحن قارنا بين الاختصاصين ، الداخلى والخارجى ، كان الاختصاص الاخير أهم بكثير من الاختصاص الاول .

تأليف السلطة المركزية

ولكن كيف تتألف هذه السلطة التى عهد اليها بهذه الاختصاصات ؟ كانت السلطة العهدة المركزية فى الاقاليم المتحدة تتألف من أربع هيئات

١ — هيئة نواب الطبقات الثلاث Les Etats-généraux

٢ — هيئة مجلس شورى الدولة Le conseil d ' Etat

٣ — الرئاسة العليا Le Stathouderaal

٤ — الدوائر (الموزارات) (Les collèges) — وهي تقوم بمهمة الوزراء والموظفين المعهدين المركزيين .

هيئة الطبقات الثلاث .

هيئة الطبقات الثلاث هي الهيئة التي نص عليها القانون العادى بصدد الشؤون المعهدية ، ومعنى هذا أن اختصاص هيئة الطبقات الثلاث يتناول جميع الشؤون التي لم يعهد بها صراحة الى أية هيئة أخرى من الهيئات المعهدية المركزية . فهيئة الطبقات الثلاث كانت إذن المختصة وصاحبة الصفة وحدها في اتخاذ الاجراءات كلاً طراً شأن لم ينص على التعمين بانه من اختصاص هذا الموظف أو ذاك .

وتتألف هيئة الطبقات الثلاث من نواب مجالس المديريات في كل اقليم ويرتبط نواب هذه الهيئة بالتعليمات التي تصدر اليهم من مجالس المديريات . والاقاليم متساوية قانوناً مهما كانت مرتبتها أو عنوانها . ومظهر هذه المساواة هو أن يرأس رئيس كل اقليم هيئة الطبقات الثلاث دوايك خلال اسبوع . وتتخذ قرارات هذه الهيئة مبدئياً وفاق رأى الاغلبية . ومع ذلك فن الضرورى توافر الاجماع في القرارات الخاصة ببعض الشؤون كالقرارات المتعلقة بالسلام والحرب والضريبة وقبول أعضاء جدد وتفسير الدستور و تنقيحه .

مجلس شورى الدولة

يتألف مجلس شورى الدولة من محافظى الاقاليم و ١٢ عضوا تعينهم الاقاليم بنسبة مساهمتهم في نفقات الدولة المعهدية الاستقلالية .

وظيفة مجلس شورى الدولة الخاصة

ان بحث هذا الموضوع يؤدى بنا إلى العثور على أول نبت لفكرة المجلسين التى نجدها دائما فى الدول المهدية المركزية .

ان ازدواج المجلس الثياني فكرة لها بعض مزايا تشريعية ، اذ من المؤكد أن القوانين التى يسنها مجلسان تكون أكثر نضوجا من تلك التى يسنها مجلس واحد ، وان مجلسين يستطيعان ان يقاوما الاندفاع إذا صدر المجلسان عن أصليين مختلفين على تقيض ما إذا كان هناك مجلس واحد فلا يكون ثمة واق من الاندفاع والطيش . ولكن ازدواج المجلسين فى الدول المهدية المركزية له وظيفة خاصة . ذلك بان أحد المجلسين يمثل الوحدات المؤلفة للمهدية المركزية . وكل هذه الوحدات معتبرة متساوية قانونا ، وإذن تكون النتيجة أن يوجد فى أحد المجلسين ممثلون لكل وحدة بقدر ما لكل من الوحدات الأخرى . وهذا ما رأيناه بالنسبة لهيئة الطبقات الثلاث فى الاقاليم المتحدة ، وأما فى المجلس الآخر فيكون التمثيل بنسبة الاهمية الناجزة لكل وحدة فى الدول المهدية ، فبينما التمثيل فى المجلس الاول يكون على قاعدة المساواة القانونية ، فان التمثيل فى المجلس الآخر يكون على قاعدة تعدد النواب بما أن عدد سكان كل اقليم يختلف عن عدد سكان الاقاليم الأخرى ، وهذا ما حدث بالنسبة الاقاليم المتحدة حيث توزع الاثنى عشر صوتا على الاقاليم بنسبة أهميتها .

وهناك فارق آخر لا يوجد فى النظام المهدى المركزى وله أهمية كبيرة ، ذلك بان فى مجلس شورى الدولة حيث تمثل الاقاليم ، بنسبة أهميتها يصوت الاعضاء فى حرية دون توكيل الزامى *Mandat impératif* وأما فى هيئة الطبقات الثلاث التى تمثل فيها دول خاصة على أنها دول تؤلف منها الدولة العامة فان النواب يصوتون بناء على تعليمات الزامية صادرة من دولهم .

ويقسم عضو مجلس شورى الدولة أنه لا يضحي أبدا لمصالح العامة فى سبيل

نصرة مصلحة الاقاليم مع تمتعه بحرية التصويت
ويختص مجلس شورى الدولة على الخصوص بالشئون المالية والحربية .

الرياسة العليا

اصولها التاريخية

وهناك الرياسة العليا المتممة لسلطة الدولة العهدية المركزية . وهي ما اسموها
Stathoudérat فلنمحص أصولها .

كان الرئيس الاعلى أيام السيادة الاسبانية هو حاكم الاقليم . يمثل الملك .
وبهذا اللقب كان يزاول وظائف هامة . ولما استردت البلاد الوطيدة استقلالها
احتفظ الرئيس الاعلى بنفس وظائفه ، ولكن عوضا عن أن تعيينه اسبانيا عينته الاقاليم
نفسها ، على أن يقسم كل اقليم مينا لحاكمه عند تعيينه .
ولقد حدث أن اختار بعض الاقاليم الحاكم الاعلى لاقليم هولندا . وهكذا
حصل ان اختاروا السبعة الاقاليم غليوم الرابع . فكانوا جميعا تحت حكم
رئيس واحد .

التوسع التدريجي واختصاص الرئيس الاعلى

لم يكن للحاكم الاعلى الا اختصاصات ضئيلة قانونا . ومع ذلك فانه كان خاضعا
لاشراف مجلس الطبقات الثلاث من ناحية مزاوله هذه الاختصاصات . غير ان
مهمة هذا الحاكم عمليا جعلت تعظم على التوالى وتنمو بلا اقطاع . فرغما من انه لم
ينص صراحة على ان للرئيس الاعلى أن يمثل الاقاليم المتحدة في الخارج فان هذا
الرئيس الاعلى مثل البلاد الوطيدة في الخارج عمليا . وهذا معقول كلما كنا امام
عضوين : عضوا جماعى ، وعضو فردى . لان العضو الفردى هو الذى يظفر ويتغلب
على العضو الاجماعى وهذا ما حصل للحاكم العام الذى تفوق على مجلس الطبقات

الثلاث . ولقد سهل هذا الامر ذلك النوع من الاستفتاء الشعبي الذى أدى الى تعيين شخص واحد كحاكم أعلى .

ولقد لقب أمراء أورانج Orange بلقب Stathouder حاكم أعلى ، كما فاز كل منهم من مجلس الطبقات بلقب القائد العام Capitaine général وأميرال عام الاقاليم المتحدة ، وبذلك جمعوا بين القيادة العليا لقوات البر والبحر فى الدولة المهدية ، وصاروا الشخصيات المتفوقين فى الحكومة المركزية للأقاليم المتحدة .

الحكم

ولقد اطلق فيما مضى على وزارات الدولة الحالية كلمة Collèges والى جانب الوزارات وجد موظفون عهديون . Fonctionnaires Fédéraux

الولى

ونجد بين هؤلاء الموظفين المهديين ما أسموه « ولى هولندا » Le pensionnaire de Hollande وهو موظف كان كالحاكم الأعلى ، ولكنه شخصية اقليمية اكتسبت مركزا متفوقا كما اكتسبت لقب حاكم اقليم هولندا ، ثم اصبح موظفا عهديا .

وكانت مهمة هذا الولى خلال سيادة الاسبانيين أن يدافع عن الاقليم ضد اغتصابات ولى الامر ، ولما رفع نير الاسبانيين استمر يدافع عن الاستقلال الداخلى لكل اقليم ، ثم اقتاد شئون الدولة الاقليمية .

ولقد كان لهذا الولى حق حضور جميع اللجان حتى اللجان الخارجية ، وكان يزاول اختصاصا متفوقا بنسبة أهمية الاقليم الذى يمثله . وينيط به أيضا مهمة وزير الخارجية ، بل انه كان عمليا وزير خارجية السلطة المركزية فى الاقاليم المتحدة .

سلطة الاقاليم

احتفظت الاقاليم بشخصيتها واستقلالها فى جميع الشئون التى لم تنزل عنها للسلطة المركزية ، ولقد كانت تحكم نفسها فى حرية ، ولها قوتها المسلحة الخاصة ، الا فيما

يتعلق بإسناد القيادة لفرد واحد، وكان لها ضمانات تقضى بان لا ينقح الدستور ضد مصلحتها، ذلك بان موافقة جميع أعضاء الدولة كانت ضرورية لتنقيح الدستور.

ولم يكن في وسع السلطة المركزية ان تنفذ ما تتحذه من قرارات بنفسها حيث تحتم تنفيذها بواسطة كل إقليم داخل حدود بلاده.

ظهور الدولة العهدية المركزية

في الولايات المتحدة الامريكية

ولقد ظهر في سنة ١٧٨٧ نوع جديد من العهدية عندما أعلن دستور الولايات المتحدة. ومع ذلك فان الضرورة هي التي ارغمت الولايات المتحدة على أن تنتقل من شكل العهدية الاستقلالية Confédération الى شكل العهدية المركزية Fédération بعد إذ جربوا الشكل الاول.

العهدية الاستقلالية

خلال حرب الاستقلال

وعندما اشتد الخلاف واحتد الخصام والشقاق بين إنجلترا والمستعمرات الامريكية البريطانية، وعندما أعلن استقلال هذه المستعمرات صراحة، قامت حكومة فعلية Gouvernement de fait هي حكومة المؤتمر (congrès) وهي حكومة ثورية Revolutionnaire باعتبار أنها جاءت املاء الضرورة، ولم تكن نتيجة نظام صدر عن قانون وضع قبل تأليفها.

ولقد استمدت هذه الحكومة سلطتها من رضا مختلف المستعمرات، وكانت هذه السلطات المستمدة هي سلطات انتقالية مؤقتة خلال وجود الحكومة التي اعتبرت مجلسا استشاريا أكثر مما هي حكومة.

ولقد صدرت منذ اعلان الاستقلال في سنة ١٧٧٦ قرارات أولية تناهت في السنة التالية الى وضع دستور سمي Act وهو « مواد خاصة بدولة عهدية استقلالية وازدواج ابدى » جمعت المستعمرات الثائرة في حظيرة عصبة لحمتها الصداقة المتينة ووثقت بين كل واحدة وأخرى . وهذه هي التعبيرات التي نصت عليها هذه الوثيقة .

وقد أدت هذه المحاولة التي أريد بها تكوين حكومة قومية كما قال أحد المؤرخين الى قيام شيء لم يكن قوميا ولا حكوميا . وفي الحق لم يكن هناك حكومة ، ولا حكومة قومية ، وانما كان هناك عصبة من دول تحالفت لتحقيق غايات مشتركة ، ولكن كل ولاية مشتركة قد احتفظت بما يقرب من عناصر السلطة جميعا ، ولم تنزل الادارة المشتركة الا عن المسئوليات دون أن تمكنها من الوسائل التي تستطيع بها درأها . وفي الواقع ان النظام المركزي لذلك الاتحاد الاستقلالي قد انحصر بصفة جوهرية في مجلس واحد هو المؤتمر ، دون أن يكون الى جانبه سلطان تنفيذي أو سلطان قضائي . فهل استلهم هذا النظام الدساتير العهدية القائمة وقتئذ ؟ أم أنهم أرادوا بمواد العهدية الاستقلالية سنة ١٧٧٧ أن ينقلوا نظم اقاليم البلاد الواطئة العهدية ؟ لقد زعم ذلك بعض المؤرخين الامريكانين ولا سيما كانبيل Campbell في كتابه

Les Puitains en Hollande , en Angleterre et en Amérique

لقد انشأت مواد العهدية الاستقلالية مؤتمرا ، ولكن لم يكن لاي دولة فيه غير صوت واحد رغما من أن عدد ممثلي كل دولة تراوح بين ٢ و ٧ . فهذا المؤتمر كان اذن صورة طبق الاصل من مجلس الطبقات الثلاث بالبلاد الواطئة . وكذلك كانت له جميع السلطة التنفيذية لمجلس الطبقات ،

ولم يكن لدول الولايات المتحدة رئيس ، كما لم يكن لاقاليم البلاد الواطئة رئيس للسلطة التنفيذية ، بينما كان لكل دولة على افراد رئيس .

وكان للهيئة التشريعية في الدولتين حق اعلان الحرب و ابرام الصلح وحق تعيين الموظفين المدنيين والحرييين في جميع الوظائف . وقصارى القول كان للسلطة التشريعية كل اختصاصات الحكومة الا ما كان خاصا بالقضاء البحت .

ولقد عاشت العهدة الاستقلالية بالولايات المتحدة عشر سنوات ، ولكنها فشلت فيها فشلا ذريعا ادى الى مطالبة اجماعية بعقد جمعية تأسيسية انعقدت في فيلادلفيا سنة ١٧٨٦ وسنت دستور الولايات المتحدة الحاضر .

مؤتمر فيلادلفيا ودستور سنة ١٧٨٧

سقط نظام العهدة الاستقلالية سقوطا تاما . ولذلك وجب أن يحل محله نظام آخر ، ولقد كان هذا النظام الآخر هو نظام العهدة المركزية ، وهو نظام أقوى من ذلك الذي مزق شر ممزق بسياط نظام العهدة الاستقلالية .

لقد قفمت الجمعية التأسيسية بفيلادلفيا تماما نظام العهدة الاستقلالية، حتى أنها اقتصرت على اعلان عدولها عنه . فكان دستور سنة ١٧٨٧ دستورا مختلفا تمام الاختلاف عن سابقة ، اذ نص على وجود رئيس للسلطة التنفيذية وهذا فارق واضح بين هذا الدستور والدستور القديم ، كما كان هناك هيئة تشريعية من مجلسين في احدهما نواب الدول المتحدة باعتمادها دولا متحدة ، وفي المجلس الآخر نواب الشعب . ثم سلطة قضائية .

فهل دستور سنة ١٧٨٧ قد جاء عملا جديدا بمعنى الكلمة ، وخرج مباشرة من أدمغة « اباء الدستور » ؟ لقد زعموا ذلك أحيانا ، وفي ذلك شيء من الصحة ، بمعنى أن شكل العهدة الاستقلالية كان الطراز الوحيد القائم من الاشكال العهدة أما ما وضع فكان شكل العهدة المركزية .

أما اذا نحن نظرنا الى الدستور من النواحي الاخرى غير الناحية العهدة المحضة فاننا نلاحظ أن هذا الدستور قد تشبع بتقاليد الحكومة الانجليزية والقانون العام الانجليزي، وكل ما قام به المؤسسون هو أنهم عرفوا كيف يكون التوفيق بين القانون العام الانجليزي وبين المواقف والاحوال الجديدة لوجودهم، كما عرفوا أن يحققوا بطريقة منتجة ازدواج مختلف الولايات التي كان لكل منها حكومة مستقلة عن التقاليد البريطانية .

ولكن هل دستور سنة ١٧٨٧ قد استلهم مثلاً عصرية ؟ هذا مازعمه البعض أحياناً ولا سيما المؤلف السابق الذكر المستر Campbell كامبل ، غير أننا إذا نحن درسنا محاضر وضع الدستور بقدر الامكان ، بما أنه لا وجود لمحاضر رسمية لاعمال مؤتمر فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ ، أى إذا نحن درسنا المصادر العصرية لهذا الدستور فاننا نلاحظ أن نموذج الاقاليم المتحدة بهولندا التى ذكرت حتى لا يتحذى كان موضع سخط المؤسسين « ابناء الدستور » كما قالوا عنهم ، ولذلك فانهم تجنبوا العمل بنظام المهدية الاستقلالية الذى عملت به البلاد الوطية ، وكان اتباعه فى امريكا مفضيا الى أسوأ النتائج خلال العشر السنوات التى انقضت بين سنة ١٧٧٧ وسنة ١٧٨٧

ولقد صرح ولسن بقوله : « ان سويسرا وهولندا يرون أن بقاء عهديهما الاستقلاليتين لا يرجع الى القيمة الاصلية للنظام ، وانما يرجع الى ضغط الشعوب المحيطة بهما » . ثم جعلت صحيفة الفيدراليست Le fédéraliste توجه الكلام للشعب حتى يؤيد الدستور الجديد بالمقابلة بينه وبين دستور البلاد الوطية .

ان الفيدراليست (Le Fédéraliste) وثائق هامة حازت شهرة عظيمة فى القانون العام الامريكى . إنه اسم صحيفة وجدت للدعاية . وأسسها ثلاثة رجال من عظماء الامريكانيين هم هاميلتون « Hamilton » وجى « Jay » وماديزون « Madison » الذين عاونوا فى وضع الدستور الجديد ، وبدلوا الجهد فى سبيل خلق رأى عام قوى بقدر الامكان لمصلحة ذلك الدستور وإقراره « فالفيدراليست » هو اذن تعليق سابق على نص الدستور ، ومن أكرم الوثائق وأجلها ، ولذلك فهو فى حكم المرجع ، يستشار فى أغلب الاحايين عند ما يكون من الضرورى تحديد بعض قط غامضة فى الدستور .

ولقد برهنت صحيفة « الفيدراليست » عن أن الامريكانيين قد أرادوا أن يضعوا طرازاً آخر يختلف تمام الاختلاف عن الطراز القائم . وهو طراز المهدية الاستقلالية وهذا الشكل المهدى الجديد هو شكل الدولة المهدية المركزية .

ومنذ ذلك التاريخ وجد عدد كبير من المهدية المركزية . فهناك سويسرا منذ سنة ١٨٤٨ والمانيا الشمالية من سنة ١٨٦٦ إلى سنة ١٨٧٠ والريخ الالمانى منذ

سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩١٩ . ونستطيع أن نذكر هنا أن قد وقع تلطيف في طبيعة الدولة العهدية المركزية جعلنا تقرب من الدولة البسيطة « Etat unitaire » كما هو شأن الرشح بعد دستور فيار ، وكندا التي تؤلف نوعاً آخر من العهدية المركزية ، وهناك أنواع أخرى في أمريكا الجنوبية ، ولكننا تقتصر على الأمثلة السابقة .

ولما كنا قد قلنا فيما تقدم أن المؤسسين الأمريكانين وقد أرادوا أن يوجدوا طرازاً آخر غير طراز الدولة العهدية الاستقلالية التي كانت قاعّة عندئذ في البلاد الوطنية فقد حق علينا أن نكشف عن الفوارق بين الدولة العهدية المركزية والعهدية الاستقلالية . وهما الطرازان الهامان لنوع العهدية .

الفوارق بين العهديتين

إن العنصر المشترك بين العهدية الاستقلالية هو العنصر العهدى ، ومعنى العنصر العهدى هو مساهمة الدول الخاصة أعضاء الدولة العهدية في تكوين إرادة مشتركة بموجب عهد وميثاق ولكن هذا العنصر الموجود في الصورتين العهديتين يكون على درجة مختلفة في أيهما ، فهو أبرز وأظهر في دولة العهدية المركزية منه في العهدية الاستقلالية .

بحث المقاييس القانونية

التي تقوم عليها الفوارق بين العهديتين

ولقد حاول البعض في مواطن عديدة أن يجد مقياساً قانونياً دقيقاً لبيان الفوارق بين العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية ، ومن بين العلماء الذين حاولوا ذلك نجد الفقيه الألماني « وستركامب » Westerkamp حيث درس هذا الموضوع دراسة عميقة واقترح بعض مقاييس نذكر منها ما يلي

المقياس الاول

احصاء حقوق السلطة المركزية وعدم احصائها

(١) قد نكون أمام دولة عهدية استقلالية أو عهدية مركزية تبعاً لما إذا كانت حقوق السلطة المركزية قد أحصاها الدستور ، وعددها أم لا . فإذا كانت حقوق السلطة المركزية قد أحصاها الدستور وعددها دون تحديد حقوق الدول الخاصة أعضاء الدولة العامة كنا أمام عهدية استقلالية « Confédération d'Etats » أما إذا كان الأمر على قبيض ذلك وكان ما حصره الدستور وما عدده هو حقوق الدول الخاصة دون أن يحصى ويعدد حقوق السلطة المركزية كنا أمام دولة عهدية مركزية (Etat fédéral)

والفكرة التي يدور حولها محور هذا المقياس هي الآتية:

ان عدم تحديد الحقوق الخاصة بأحدى طرازي الدولة العهدية لا قصد منه إلا حصر الاختصاص في السلطة المركزية . لأن الغرض من بيان الحقوق هو تحديدها ، ولذلك تكون القاعدة هي اختصاص السلطة المركزية ما دام الاطلاق قد وجد .

وفي الوسع أن نضيف إلى ذلك أن الغرض هو مجرد مقياس نظري ، لان من الخطر أن نعلق الشكل القانوني للدولة على تفاصيل تحريرية كما في الوسع أن نعترض على هذا المقياس لأنه لا يتفق والوقائع . فاختصاصات السلطة المركزية لم يحصها دستور جمهورية الاقاليم المتحدة بالبلاد الوطيفة ولا دستور الازدواج السويسري ، وإذا نحن طبقنا المقياس السابق اقتراحه كان التفوق لاختصاص السلطة المركزية ، وإذن كان من الواجب أن نكون أمام دولة عهدية مركزية « Etat fédéral » وما لا شك فيه أن المثلين المذكورين وهما ازدواج الاقاليم المتحدة بالبلاد الوطيفة وسويسرا فيما مضى ، كانا دولتين عهديتين استقلاليتين ولم يكونا عهديتين مركزيين .

أما فيما يتعلق بالدول العهدية المركزية فنحن ما نجد اختصاصاتها غير محصورة ولا محدودة في الدستور كحالة كندا مثلاً ، وهذه الحالة تؤيد المقياس المقترح ، أما بالنسبة للعهديات المركزية الأخرى جميعها ففي الوسع أن نلاحظ على النقيض أن هناك مواداً تنص في جلاء على وجوب الاحتفاظ بالاختصاصات التي لا ذكر لها بالنسبة للدول الخاصة أعضاء الدولة العهدية ، وإذن فمن المستحيل أن نسند إلى هذا المقياس قيمة قانونية تجعله قادراً على أن يميز بين الدولة العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية

المقياس الثاني

مميزات شكلية العهديتين

إن « بلونتشلي » العالم السويسري الألماني الذي ذاع صيته بحق في علم التأليف في القانون العام الداخلي والقانون الدولي قد صرح أن الفارق الصحيح بين العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية موجود في محرك أي الشكليات العهديتين فالعهدية الاستقلالية كما « يراها بلونتشلي » ليس لها إلا محرك واحد هو المؤتمر « Congrès » أو الدييت « Diète » . أما العهدية المركزية فدولة قائمة بنفسها تملو النول الخاصة ولها ككل دولة نظام تام من النواحي التشريعية والتنفيذية والقضائية .

إن هذا المقياس بسيط للغاية ، ولكن في الوسع الاعتراض عليه لأن هناك عهديات استقلالية لم يكن لها « دييت » فحسب ، وإنما كان لها إلى جانب هذا المجلس نظام تشريعي وقضائي بلغ حد الكمال ، ولا سيما الولايات الجنوبية الأمريكية أثناء حرب الانفصال في الولايات المتحدة حيث أنشأوا هناك نظاماً يحاكي نظم العهديات الاستقلالية . وعلى العكس توجد دول عهدية مركزية لا نزاع في طبيعتها هذه ، ومع ذلك فليس لها ، أو على الأقل لم يكن لها في وقت ما ، نظام تام بالدقة كما

كان شأن الريخ الالماني سنة ١٨٧١ حيث انتظر الناس حتى سنة ١٨٧٧ ليروا قيام نظام قضائي عهدي بانشاء محكمة الامبراطورية في ايزيخ ، وكذلك كانت الحال بالنسبة لسويسرا قبل سنة ١٨٧٤ ، ولذلك فان هذا المقياس ليس بالمقياس الدقيق الذي يتبع لتعرف الفارق بين العهدة المركزية والعهدة الاستقلالية

المقياس الثالث

المساواة في حقوق الوحدات وعدم المساواة بينهما

ولقد بحث الفقهاء عن مقياس ثالث في المساواة بين حقوق الوحدات المكونة للدولة العهدة وعدم المساواة بينها ، وذلك بان العهدة الاستقلالية تمتاز بالمساواة التامة بين حقوق الوحدات المكونة لها ، أما في العهدة المركزية فمن الجائز ألا تكون هذه المساواة مطلقة .

ولكن هذا المقياس يتنازع الواقع ، فقد كنت تجد في المانيا منذ سنة ١٨١٥ ان المساواة بين أعضاء العهدة غير مطلقة ولذلك كان جديراً بنا أن نستنتج بناء على رأى أنصار هذه النظرية انها كانت دولة عهدة مركزية منذ سنة ١٨١٥ ، ولكن هذا كان على تقيض الواقع تماماً ، لأن العهدة الجرمانية كانت فيما بين سنة ١٨١٥ و ١٨٦٦ عهدة استقلالية ، وليست عهدة مركزية .

المقياس الرابع

حكومة في قمة حكومات أخرى

أو العمل المباشر لحكومة مركزية في رعايا الدول الخاصة

لا يجوز أن يكون في العهدة الاستقلالية غير حكومة تقوم على رأس حكومات

أخرى . أما في العهدة المركزية فالأمر على التقيض حيث هناك حكومة تعمل مباشرة في رعايا دول خاصة ، أي رعايا الولايات .

ولقد كان لهذا المقياس الذبوع والاقبال ، ذلك بأنه على جانب من الصحة . فهو بوضح لنا واحداً من أخطر عيوب العهدة الاستقلالية بل انه يوضح لنا واحداً من المظاهر التي تسبب كل ضعف هذا النظام ووهنه . وفي الحق ان السلطة المركزية في هذا الشكل العهدي قد نظمت بطريقة على جانب عظيم من الضعف ، ولذلك فانها تضطر الى أن تلجأ في تنفيذ قراراتها إلى نظم العهدة المركزية ، على أن هذا ليس إلا نتيجة ضرورية لنظام ناقص ترجع نشأته إلى مجرد ظروف سياسية ، دون أن يكون لهذا العيب النظامي أى اتصال بالطبيعة القانونية للعهدة الاستقلالية ، والدليل على ذلك هو أن جميع العهديات الاستقلالية قد انطوت على صلات قد تكون عديدة ، ومن شأنها أن تربط بين السلطة المركزية ورعايا الولايات المتعاهدة . والنتيجة هي أنه إذا كانت العهدة الاستقلالية تعمل غالباً في الواقع بواسطة الدول التي تكونت منها أكثر مما تعمل هذه الدول بواسطة الحكومة العهدة المركزية فان هذا الفارق يتعلق بمرتبة الدول المكونة للعهدة دون أن يتعلق بالطبيعة القانونية التي لها وحدها أن تبين الفرق الصادق بين طرازي الحكومتين

المقياس الخامس

تملك حقوق السيادة الخارجية وعدم تملكها

أما إذا كلف للسلطة المركزية حقوق السيادة الخارجية خاصة دون سائر الدول الأخرى المكونة للعهدة وهي حقوق التشريع والتحالف والتعاهد وعلان الحرب فاننا نكون أمام دولة عهدة مركزية ، وأما إذا كانت اختصاصات السيادة الخارجية موزعة على العكس بين السلطة المركزية والدول الخاصة المكونة للعهدة كنا أمام عهدة استقلالية .

ان هذا المقياس صحيح عادة ، ولكن ليس في الوسع أن نخلع عليه صفة
اعتباره مقياسا دائما . ذلك بانه اعتبر مقياسا معينا في بعض أحوال معينة كحالة
الامبراطورية الالمانية سنة ١٨٧١ إذ كانت بلا نزاع دولة عهدية مركزية . فاذا
كان هذا المقياس صحيحا تماما لما كان لغير السلطة المركزية اختصاصات خارجية ،
ولما كان لاية دولة خاصة من دول العهدية حق التشريع ولا حق التحالف
والتعاهد ، ولا حق اعلان الحرب ، مع أنه وان كان حق الحرب كان من
اختصاصات السلطة المركزية غير ان الدول المكونة للعهدية كان لها حق التشريع
وحق التحالف والتعاهد ولا سيما دولة « البافير » التي كان لها ممثلون في بلاد
مختلفة وكان لها حق ابرام معاهدات خارجية .

ولقد رأينا من جهة أخرى ، على التقيض ، أنه قد حصل في بعض عهديات
استقلالية ان تتنازل بعض دول العهدية تنازلا تاما عن اختصاصاتهم الدولية ، كما
كان شأن العهدية السويسرية التي تأثرت بعهد الوساطة (Acte de médiation)
بين سنة ١٨٠٣ و سنة ١٨١٥ . واذن يكون هذا المقياس صحيحا عادة ولكنه
يكون مع ذلك معينا في بعض الاحوال .

المقياس السادس

تحديد وعدم تحديد حقوق السيادة الخارجية

يقولون ليس الغرض هو معرفة ما إذا كان للسلطة المركزية خاصة جميع
حقوق السيادة الخارجية دون الدول التي تتكون منها العهدية ، او شطر من هذه
الحقوق ، وانما الغرض هو معرفة ما إذا كان اختصاص السلطة المركزية قاصرا أو
غير قاصر على حقوق السيادة الخارجية ثم يقولون : « دولة العهدية المركزية هي كل
اتحاد يمتد فيه غرض السلطة المركزية الى مسائل داخلية ، اما العهدية الاستقلالية
فهي على العكس كل عهدية يقتصر فيها اختصاص السلطة المركزية على العلاقات مع
الدول الاجنبية دون أن يتناول هذا الاختصاص أي شيء آخر . »

ولكن هذا المقياس معيب للغاية من الناحية العملية والناحية المنطقية
أما من الناحية العملية فلأننا مهما حاولنا عبثاً تجميع جميع العهديات
الاستقلالية فأننا لن نصل الى العثور على عهدية استقلالية واحدة اقصر اختصاص
سلطتها المركزية على حقوق السيادة الخارجية خاصة . فجميع السلطات المركزية
للدول العهدية الاستقلالية متمتعة بمزاولة العمل في مناحى الشؤون الداخلية الى
حد ما ، حتى لقد اصبح في الوسع أن تتساءل كيف يتسنى لسلطة مركزية في عهدية
استقلالية ان تحمل ولايات العهدية على احترام قراراتها الخاصة بالشؤون الخارجية
إذا هي تجردت من كل سلطان في الشؤون الداخلية على الولايات المكونة للعهدية ؟
أما منطقياً فإن هذا المقياس معيب أيضاً إذ لا يميز بين قيود السيادة
الخارجية وقيود السيادة الداخلية ، لانه لا وجود في الحق لتوعين من السيادة .
ولا اصل للقول بان هناك نوعين من الحقوق الخاصة بالسلطة العامة يختلف من ناحية
الطبيعة تبعاً لما إذا كانت الاختصاصات خارجية او داخلية .
ان السلطة العامة واحدة تعمل في ميادين مختلفة ولكنها متماثلة من ناحية
طبيعتها القانونية سواء أكانت سلطة عامة تحتك بدول أخرى ، أم سلطة عامة
تعمل في أرضها وتطبقا لاختصاصات داخلية .

الظواهر التي يجب ان نبحث فيها

عن المقياس المبين .

ولكن الواجب يقضى بان نبحث في الظواهر التالية عن المقياس المبين بين
دولة العهدية الاستقلالية ودولة العهدية المركزية .
ليس في دولة العهدية المركزية غير دولة واحدة ، بما انها لا تشمل إلا على
دولة واحدة مختصة دون الدول الاخرى أعضاء العهدية . أما في العهدية الاستقلالية
ف نجد أعضاء العهدية ، أى الدول المتحدة صاحبة السلطة في تحديد اختصاصها
أى صاحبة الاختصاص في تحديد الاختصاص . فهل من الجائز سلب اختصاص أى

دولة تكون جزءاً من نظام عهدي رغماً منها أم لا ؟ هذا هو السؤال الواجب طرحه حتى نستطيع أن نحكم بأن دولة ما هي عهدية مركزية أم عهدية استقلالية .

فاذا كان في وسع ولاية من أعضاء عهدية ما ان ترى نفسها قد سلبت اختصاصا تتمتع به حتى الآن رغم اعتراضها ، أى إذا استطاعت ولاية أن ترى نفسها وليس لها حق الاختصاص بتعيين اختصاصها كما يقول الشراح الالمان عادة كئنا أمام دولة عهدية مركزية (Etat fédéral) . أما إذا كان بين الدول (الولايات) أعضاء العهدية ، دولة تستطيع باعتراضها على السلطة المركزية أن تحول دون افتتاح هذه على اختصاصاتها فئنا نكون والحالة هذه أمام دولة عهدية استقلالية (Confédération d, Etats) .

مقياس المسيو «لفور» Le Fure

لقد وصل المسيو «لفور» الى اقتراح مقياس يميز بين دولة العهدية الاستقلالية ودولة العهدية المركزية ، وقد وضعه في الصيغة الآتية .

« ان اصطلاحى دولة العهدية المركزية ودولة العهدية الاستقلالية يتميز كل منهما عن الآخر بان الاول منهما وهو العهدية المركزية له السيادة الظاهرة من ناحية حق السلطة المركزية في أن تحدد اختصاصها في حرية ، أما في العهدية الاستقلالية فالامر على العكس حيث السيادة تتركز في الدول أعضاء العهدية وليست في السلطة المركزية . »

لقد ذكر المسيو «جيدل» هذه الصيغة وهو يدرس القانون الدستوري المقارن سنة ١٩٢٧ — سنة ١٩٢٨ في كلية الحقوق بباريس . ولكنه اعترف بأنه شوها من ناحيته . إذ حذف منها : « دولة العهدية المركزية تملك وحدها السيادة ، واذن لها طبيعة الدولة » . فالمسيو «لفور» يعلق وجود طبيعة الدولة على امتلاك السيادة .

وهنا لا يتفق المسيو «جيدل» مع المسيو «لفور» في رأى . ذلك بأنه يرى مع كثير من مؤلفي القانون العام أن هناك دولا ليست ذات سيادة . إذ هناك دول ليس لها كامل الاهلية ، ومع ذلك فهى دول على أية حال . كما أن هناك اشخاصا يقولون

اشخاصا طبيعيين وان حظر عليهم اداء بعض الاعمال : أى أن هناك تفاوت في الاهلية بين الاشخاص، فهناك مثلا القصر الذين يحرمهم القانون الفرنسى أن يطلع عليهم بعض الاهلية القانونية المحدودة في بعض النواحي، وكذلك المرأة المتزوجة التي تتمتع ببعض الاهلية القانونية المحدودة في بعض النواحي أيضا. ومع ذلك فإن القاصر الذي عتقه القانون، والمرأة المتزوجة يستمرون اشخاصا. كذلك الشأن في القانون العام، حيث لدول لا تتمتع جميعا بدرجة واحدة من الاهلية في ميدان حقوق السلطة التامة. ففي هذا الميدان تجد دولاً تتمتع بكل الاهلية، وهى الدول التي يمكن أن نسميها ذات سيادة. ولكن هناك أيضا دولاً وان لم تكن ذات سيادة فانها مع ذلك دول.

ولكن المسيو « لفور » يرى على تقيض ذلك أن السيادة طبيعية ولا مناص من توافرها في الدولة.

ان دولة العهدة المركزية ودولة الاتحاد الاستقلالى طرازان مختلفان اختلافا جوهريا رغما من تشابههما. فهما يتشابهان من ناحية كونهما طرازي دولة يتألف كل منهما من وحدات سياسية كبيرة. وفي كل طراز منهما يسند أمر أداء شئون الدولة إلى نوعين من الهيئات. فمن جهة تجد الحكومة المركزية تعمل لجميع الاعضاء، ومن جهة أخرى تجد حكومة خاصة تعمل لكل وحدة من الوحدات المكونة للازدواج وتعمل باستقلال عن حكومات الوحدات الاخرى.

ولكن الدولة العهدة المركزية ليس فيها إلا دولة واحدة ذات اختصاص بالاختصاص. بينما الدولة العهدة الاستقلالية تتألف من دول مختلفة بقدر عدد الوحدات المتألفة منها، ودول مختلفة لها الاختصاص بالاختصاص. واحتفظت بسيادتها دون أن يحد منها الا في نقط معينة. فكما أن دولة لا تفقد سيادتها بمجرد أنها تعاقد مع أخرى وتحدد من حريتها في العمل بتعهداتها بالتزامات خاصة فكذلك كل دولة من الدول أعضاء جماعة عهدية لا تفقد صفة كونها دولة عندما تقيد حريتها بالاشتراك في جماعة عهدية.

ان الدول المركبة قد تتألف في أحوال مختلفة وظروف خاصة. فكما أنها تتألف

عن طريق الاجتماع Association فقد تتألف عن طريق الافراط أو الانسلاخ
(Dissociation)

وإذا نحن أردنا أن نستخدم اللفظة التي شاعت في بعض الازمان ولا تزال
شائعة على السنة بعض المؤلفين استطعنا أن نقول إن الدولة المركبة التي تتألف عن طريق
الاجتماع (Association) تتألف بقوة دافعة للمركز (Force centripète) أما
إذا تكونت عن طريق الافراط أو الانسلاخ (Dissociation) فانها تتألف عن
طريق قوة حائلة دون المركز (force centrifuge)

ظروف الواقع

الدافعة الى تكوين الدول المركبة

ان ظروف الحال التي تدفع الى تكوين الدولة المركبة عن طريق الاجتماع
(Association) على نوعين . نوع داخلي وآخر خارجي .

أما فيما يتعلق بالناحية الداخلية فان ما يدفع الى تكوين الدولة المركبة بطريق الاجتماع
هو قيام شيء من التجانس المترتب على وحدة الاصل أو وحدة التقاليد .

أما فيما يتعلق بالناحية الخارجية فان ما يدفع الى تكوين الدولة المركبة بطريق
الاجتماع (Association) قيام ظروف خارجية كوجود عدو مشترك مثلا . ومثل
الولايات المتحدة جلي من هذه الناحية . فالثلاث عشرة مستعمرة الذين ثاروا ضد
انجلترا ، وكونوا الولايات المتحدة الامريكية قد تماهوا تحت ضغط الضرورة التي
قضت بضمان استقلالهم ضد انجلترا التي مثل فيها الخطر الخارجى المشترك .

ومن جهة أخرى فان هذه الولايات قد استطاعوا أن يكونوا من أنفسهم دولة
عهدية بدافع وحدة تقاليدهم السياسية ، ووحدة معتقداتهم السياسية أيضا . وفي
الحق إن جميع هذه المستعمرات تدين في نشأتها الى بعض الانجليز الذين هاجروا من
انجلترا رغما من وجود بعض العناصر الاجنبية فيما بينهم ، كما كان شأن مستعمرة

نيويورك ، ولكنهم كانوا في الحق أجنب أشربوا المعتقدات السياسية الانجليزية ، ولعمرك إن في ذلك وحدة في العقائد السياسية أكرهت هذه الولايات على التعاهد الى حد معلوم .

أما ظروف الاحوال التي تدفع الى تكوين الدولة المركبة عن طريق الانفراط أو الانسلاخ فنجدها عندما تكون الدولة متألفة من عناصر غير متجانسة ، جمعهم المصادفات ، ووحدت صفوفهم أسباب عرضية وهم يهيمون باسترداد شخصيتهم . وفي الوسع أن نشهد في هذه الحالة انتقالا من الشكل العهدي الى الشكل البسيط إذا ما انفرد عقد كل وحدة وانسلخ كل عضو انسلاخا تاما ، وهذا ما حدث خلال القرن التاسع عشر في أمريكا الجنوبية .

الظروف الدافعة الى الازدواج

واختيار الشكل العهدي

ظروف الاحوال على أعظم جانب من الأهمية تلقاء تكوين الدولة المركبة ، وهذه الاهمية تتضح من نواح عديدة . فهذه الظروف تكون في أغلب الاحوال السبب في قيام نظم لم تقم هذه الظروف لما كان لها أى أثر في الوجود .

ان النظم لا تخرج من بطن الارض بدافع من تلقاء نفسها ولكن الحوادث المتتابعة والتاريخ الطويل يمهدها ، فاذا ما اتخذت شكلها القانوني ، واذا ما نما وارتقى هذا الشكل القانوني كان ذلك دليلا على قيام سابق لسلسلة طويلة من السوابق التي أتاحت لهذا الشكل القانوني ان يتمكن من الانطباق على أحوال كانت قائمة .

قيام العدالة العهدية

في الولايات المتحدة

وأما من مثل هذه الحقيقة تراه في نظام القضاء العهدي في الولايات المتحدة .

ان نظام المحكمة العليا من أهم ظاهرات الدستور المهدى الأمريكى ، ولاسيما من ناحية السهولة التى أحاطت التسليم باختصاص هذه المحكمة بالفصل فى المنازعات التى تقوم بين بعض الولايات والبعض الآخر فان ذلك يرجع بطبيعة الحال الى وجود سوابق تاريخية عديدة سهلت سبيل بناء هذا النظام .

انك لتجد أصل المحكمة العليا التى تفصل فى مسائل الولايات قائماً فى المادة الاستعمارية التى قضت بان يفضل المجلس الخاص لملك إنجلترا فى الخلافات التى تنشأ بين مستعمرة وأخرى ، فقد سبق لهذا المجلس أن فصل سنة ١٦٧٩ فى نزاع قام بين ولاية « ماسشوست » وولاية « نيومشير » كما فصل سنة ١٧٦٤ فى خلاف شجرين ولاية « نيومشير » و « نيويورك »

ولقد كتب بلاكستون « Blakstone » فى هذا الصدد يقول :
« عندما ينشأ خلاف بين اقليمين سواء بالنسبة لمدى السلطة الممنوحة أو أى طلب يشابه هذا كان للملك بمجلسه أن يقضى فى هذا الموضوع » .

الظروف التاريخية لميلاد النظام المهدى واستمراره

ليس فى وسع النظام المهدى عادة أن ينشأ ويقوم بطريقة اصلية إلا إذا مهدت له ظروف تاريخية معينة .

ولقد شرح « ديسى » (Diceye) هذه الظروف شرحاً شاملاً كبير . وهو استاذ عظيم كان مدرساً فى أكسفورد ووضع مؤلفات فى القانون العام ، ومقدمة لدراسة القانون الدستورى ترجمت إلى اللغة الفرنسية ضمن مجموعة المؤلفين الاجانب فى القانون العام . وهى مجموعة يهيمن المسيو جيز Jézy على نشرها .

ولقد كشف ديسى فى مقدمة دراسة القانون الدستورى عن الشروط الضرورية لقيام دولة عهدية واستمرارها فى نجاح .

فالشرط يرى هذا العلامة وجوب توافره هو وجود مجموعة من البلاد يوثق

لحة اتحادها مركزها الجغرافي وتاريخها وأصلها وعناصر أخرى كهذه تساعد على أن تتلحم على النظام مظهر جنسية مشتركة . ولنضرب مثلاً المقاطعات السويسرية ومستعمرات أمريكا وأقاليم كندا .

ومما يتجاوز الحد كما يقول الأستاذ « ديسى » أن تؤيد وجوب قيام هذا الاندماج قبل تكوين الدولة المركبة . ولكن من المؤكد أن البلد الذي ينبت فيه مبدأ المهدية *Fédératisme* ويترعرع لا يمكن أن يشعر هذه الثمرة البطيئة الناضجة إلا نتيجة ازدواج قديم كانت عروته أقل توثقاً من عروة الدولة المهدية مادام هذا الازدواج السابق هو واسطة تكوين الدولة المركبة وتحقيقها وأول شرط من شروط وجودها .

أما الشرط الثاني الذي لا مناص منه لتكوين بناء النظام المهدى فهو قيام حالة روحية خاصة جداً ، وشائعة بين جميع أهالي هذا البلد الذي يتأهب للازدواج ويعرف ديسى هذه الحالة الروحية بما يأتي :

« من الواجب على أهالي البلاد الذين يتأهبون إلى إجراء ازدواجها أن يرغبوا في الازدواج » *« Doivent desirer l'union »* دون أن يرغبوا في الوحدة *« Mais non pas l'unité »*

فإذا انتفت الرغبة في الازدواج كان من المؤكد ألا وجود للنظام المهدى *« le Fédératisme »* وكان في الوسع إيجاد تسلط يتراوح سلطانه ، كما يتراوح فرضه قوة وضعفاً ، ولكنه لن يفوز من النجاح بظائل .

أما إذا توافرت الرغبة في الوحدة دون الازدواج فإن هذه الرغبة تجدد عدل طلباتها وحاجاتها في دستوري وحدى (Unitaire) لا في دستور عهدي «

واقصد استرسل « ديسى » يقول : وإذا كانت الحكومة المهدية تتكون في مشقة فإن غالبية سكان الولايات (الدول الاعضاء) لن يشعروا مع ذلك بميل متعادل القوة تلقاء وطنهم الاصلى والدولة التي تمثلها الحكومة المشتركة «
ولكن بما لا جدال فيه أن هؤلاء الاهالي يشعرون ببعض الميل نحو الحكومة

المشتركة بما أنهم قد اشربوا الرغبة في الازدواج ، دون الرغبة في الوحدة . ولقد تساوى الميل إلى الوطن بالليل إلى الدولة العهدية لديهم لأنهم يرغبون في بقاء دولهم الخاصة الذين خضعوا لهم وكانوا ولا يزالون رعاياهم . ولقد قال « ديسي » إن هذه كانت حالة أمريكا حتى نهاية القرن الثامن عشر ، وحالة سويسرا حتى منتصف القرن التاسع عشر . فابن مقاطعة « فرجينيا » أو ابن مقاطعة « مساشوست » كان في سنة ١٧٨٧ أكثر ارتباطاً بفرجينيا أو بمساشوست منه بمجموعة الدول المتعاقدة « Les Etats Confédérés » ، وكان ابن « لوسرن » في سنة ١٨٤٨ أكثر ارتباطاً بمقاطعة منه بالدولة العهدية الاستقلالية . وكذلك كل شأن رجال « برن » و « زوريخ »

واذن فالاحساس الذي ينشئ دولة عهدية هو أن يتفوق في أعماق الوطني إرادتان متافرتان إلى حد ما وهما إرادة وحدة قومية وإرادة الاحتفاظ باستقلال كل ولاية (دولة عضو)

اما موضوع العهدية Le Fédéralisme فهو التوفيق بين هذين الاحساسين والارادتين وادماجهما في نظام قانوني ما دام وجود كل منهما جزئياً ، أما إذا زادت كمية كل من هاتين الارادتين فان التوفيق بينهما يكون مستحيلاً ، ومن العبث وضع حد لنضالهما إلا أن ينعدم كل منهما في وقت واحد .
هذه هي شرائط شكل الدولة العهدية من ناحية الواقع ، ولذلك ننقل إلى الفائدة التي نجنيها من دراسة الطراز العهدي ونظرية السيادة فيها .

الفائدة من دراسة الشكل العهدي

ونظرية السيادة

لدراسة الطراز العهدي فائدة عظيمة ، لانها الدراسة التي استطاعت في الربع الأخير من القرن التاسع عشر تجديد دراسات القانون العام حيث اكرهت

الفقهاء على استئناف البحث في الفكرة النظرية للسيادة .
ان فكرة السيادة قد وضعت في سابق الأزمان للدول البسيطة .
Les Etats Unitaires ، ولقد اعتبرت السيادة أنها على طبائع مقدسة إلى حد ما ،
ومن بين هذه الطبائع حصانة السيادة . فصيغة : « السيادة واحدة لا تتجزأ »
تجدها تقريباً في جميع النظم التي وضعت في بداية القرن التاسع عشر ، ولا سيما في
الدساتير الفرنسية التي استسها الثورة وانتقلت منها إلى الدساتير الأخرى .

ان هذه الفكرة ، فكرة حصانة السيادة *Inviolabilité de la souveraineté*
متحدرة من الأصول التاريخية لنظرية السيادة التي ارتبطت منذ الناشئة الأولى
بالدول البسيطة . ولقد كانت الثورة الفرنسية على أتم وجه من وجوه المنطق مع
نفسها عند ما أعلنت عدم تجزئة السيادة في سبيل استئصال أعدائها متهمة
تعلقهم بمبدأ العهدية (*Le fédéralisme*) وانتهاك حرمة السيادة باعتبارها واحدة
لا تتجزأ .

فكرة حصانة السيادة التقليدية لم تكن بعدئذ متفقة والدول العهدية ، ولذلك
فان توطن مبدأ العهدية في بعض البلاد قد حمل الفقهاء على استئناف دراسة السيادة ،
وفي مقدمتهم الطالبان الذين عنوا بدراستها واقامتها على أسس تجعلها تتماشى
والنظام العهدى .

لقد واجه الفقهاء الألمان وقائع يستظهر بها قيام سيادتان في « الريخ » وهما
السلطان السياسى للريخ ذاته والسلطان السياسى للولايات (الدول أعضاء العهدية)
ولهذه الطريقة وصلوا إلى استخلاص فكره قائمة بذاتها من السيادة تختلف مع
الفكرة العادية التي تجعل السيادة غير قابلة للتجزئة ، كما وصلوا إلى اعتبار ان السيادة
ليست ميز الدولة ، بما أن هناك دولاً ليست سيده نفسها كالدول أعضاء الدول
العهدية . ولكن هذه الدول الأعضاء في جسم الدول العهدية ليست دولاً ذات
سيادة ولكنهما مع ذلك دول بما أن لها سلطان اصدار الأوامر التي لا قيود لها ولا حدود
ولها حق الاختصاص بالاختصاص (*La compétence de la compétence*) إلى حد ما ، هو

الحد الذى نص عليه الدستور العهدى La constitution Fédérale أما الحكومة
المهدية فلها بالطبع كامل الاختصاص بالاختصاص.

ولما كانت هذه النظرية الالمانية لم تجعل السيادة ميز الدولة فقد أخذ بها المسيو
ميشو (Michaud) فى فرنسا ، وهو ذلك العلامة الذى كانت نظريته الخاصة بالشخصية
الادبية (La personne Morale) من أهم الاعمال التى أخرجها العقل الانساني
خلال الثلاثين سنة الماضية يقينا ، كما هو الشأن أيضا بالنسبة لعمل المسيو « كاريديه
ما لبرج » (Carré de Malberg) الذى أسماه فى تواضع « مساهمة فى النظرية العامة
للدولة » (Contribution à la théorie générale de l' Etat)

ولقد هاجم بعض الشراح هذه النظرية الالمانية التى قالت بان السيادة ليست
ميز الدولة ولا سيما المسيو « دوجى » (Duguit)

ولقد اعترض المسيو « دوجى » على نظرية الدولة التى ليست سيدة نفسها والملحقة
الى حد متراوح بالدولة ذات السيادة ، ولقد قام اعتراض على الصعوبة التى يصطدم
بها التمييز بين الدول التى ليست ذات سيادة والجماعات الارضية التى خولت الحق فى
سلطة عامة ولكنها ليست دولا . فكيف تتسنى التفرقة بين دولة عضو فى دولة
عهدية وبين مجرد اقليم فى دولة بسيطة إذا كان هذا الاقليم قد منح بعض حقوق من
السلطة العامة ؟

لقد نازع المسيو « دوجى » النظرية السابقة التى تأسست على فكرة أن السيادة
ليست المميز الجوهري والضرورى للدولة ، والا فقد حق السعى عبثا كما يقول فى
سبيل الوصول إلى مقياس يميز بين الدولة التى ليست سيدة نفسها والاقليم التى
خولت حق حكم ذاتها (Self - government) الى حد متفاوت فى السلطة .

ولقد قال إن الفقهاء يبحثون عبثا عن مقاييس ، ولكنها مقاييس يتطرق اليها
الوهن عند الامتحان . ونحن نكتفى هنا بالاشارة الى هذه المناقشات حتى ندلل
على كل الاهمية التى حصلت عليها فكرة الدولة المهدية فى ميدان القانون العام ،
ونبين أن دراسة الدولة المهدية هى التى أدت إلى التساؤل عن ماهية مميزات السيادة .

مسائل التنظيم السياسى

التي تثيرها دراسة الدولة المتعددة

ان ما تقدم من دراسة قانونية بصدد الدولة العهدية يدل على أن هذه الدراسة قد جددت نظريات القانون العام عن الدولة العهدية تجديدا تاما .
ولكننا نجد غير هذه المسائل النظرية التي أثارها دراسة الدولة العهدية عددا كبيرا من مسائل التنظيم السياسى .

ففى كل دولة مهما كان طرازها نجد ضرورة الحياة وضرورة العمل ، أى أننا نجد من ناحية ضرورة الوحدة فى العمل ومن أخرى نجد ضرورة المرونة فى العمل وهى الضرورة التى تبيح العمل أن يكون منطبقا والشرائط الخاصة التى يتطلبها الفارق الجغرافى أو الاقتصادى أو التاريخى . فاعقد مشا كل النظام الخاص بآية دولة هى مشكلة التوفيق بين مطلبين يتجه أحدهما نحو الوحدة ويتجه الآخر نحو التعدد والتنوع .

ان هذا المشكل قد طرح من الناحية السياسية ومن الناحية الادارية .
فاذا نحن نظرنا اليه من الناحية السياسية كنا أمام مسألة مبدأ الوحدة (L' unitarisme) أو أمام مسألة مبدأ العهدية (Fédéralisme)

وأما إذا نحن نظرنا إلى هذا المشكل من الناحية الادارية فأننا نكون أمام مبدأ المركزية (Centralisation) أو أمام مبدأ اللامركزية (Décentralisation)

ولكن كل ذلك ليس الا وجهى مسألة واحدة هى التوفيق بين وحدة العمل إلى حد وبين ضرورة التعدد فى تطبيق عمل الدولة على الاقل . ومهما كان التطرف فى تطبيق المبدأ العهدى (Fédéralisme) أو اللامركزية فان الحاجة إلى الوحدة هى التى من الواجب أن تتفوق والا وصلنا إلى انحلال الدولة .

ان الدولة العهدية هى دولة كآى دولة بسيطة ، ولكن طريقة توزيع سلطات الحكم فيها على جميع الهيئات النظامية ليست واحدة ، فاذا كان من الواجب

على الدولة أن يكون لها حكومة ، وحكومة واحدة فلا يمكن ارضاء هذه الرغبة بصفة قاطعة فيما عس مزاوله سلطات هذه الحكومة، ذلك بان الواجب يقضى بتوزيع هذه السلطات بين الهيئات المختلفة، والسبب فى ذلك بسيط، إذ أن اراضى الدول المصرية واسعة جدا، ومهماتها متعددة إلى حد بعيد يجعل من المستحيل على هيئة واحدة ضمان تنفيذ جميع التكاليف التى يلقى عبء مسؤوليتها على الحكومة.

طريقتا توزيع المجهودات الحكومية

يوجد طريقتان لتوزيع الاعمال الحكومية، أولا هما التوزيع الارضى (Répartition territoriale) الذى يتحقق بتقسيم الدولة إلى وحدات إدارية أو سياسية، والتوزيع الوظيفى (Répartition fonctionnelle) الذى يتحقق بالفرقة بين بعض أنواع من المجهودات حسب المصالح العامة التى يراد أن تعمل .

ان هاتين الطريقتين ضرورتان ، فلا يستغنى عن احدهما بالآخرى ، وهما يعملان معا فى جميع الحكومات المصرية . ولكن فى الوسع أن تتفوق احدهما على الاخرى ، فاذا تفوقت طريقة التوزيع الارضى وصلنا إلى الدولة العهدية أو المتعددة، أما إذا تفوقت نظرية التوزيع الوظيفى فاننا نكون فى دولة بسيطة .

ويكون من الواجب اتباع نظرية تقسيم الاراضى بسبب واقعتين

(١) وسعة المساحة الارضية للدول المصرية وسعة كبيرة (٢) لان وظائف الحكومة دائما ما تتعلق باعمال تمس مصالح جهات خاصة أكثر مما تمس مصالح مجموع البلد .

ان هاتين الواقعتين لهما نتائج مختلفة .

فتقسيم البلد إلى أقسام عديدة بناء على زيادة مساحته عن الحد المألوف كثيرا لا غرض منه إلا تسهيل إدارة الاعمال العامة ، ومن هنا النوع نجد التقسيمات

الحرية والجامعية (universitaires) وجميع التقسيمات التي لا غرض منها إلا أداء مهمة هي إحدى وظائف الحكومة المركزية للدولة .

وفي جميع الأحوال التي تراول فيها السلطان تقسيمات أرضية وقعت بسبب زيادة المساحة يكون هذا السلطان هو سلطان الحكومة المركزية أصلاً .

والموظفون الذين يزاولون السلطة في هذه الأقسام ليسوا موظفي هذه الأقسام ولكنهم موظفوا الحكومة المركزية ، ذلك بأن التقسيمات ليست سياسية وإنما هي إدارية .

ولنعد الآن إلى الفكرة القائلة بأن وظائف الحكومة ترتبط بمصالح تمس جهات خاصة أكثر مما تمس مصالح المجموع . وهذه مشكلة تدعو إلى توزيع اختصاصات الحكومة وأجراء اختيار بين هذه الاختصاصات المختلفة ، والنزول عن بعضها للسلطة المركزية ، ومنح بعضها لهيئات حكومية كل منها يزاول سلطاناً في حدود منطقة معينة وبمخصوص مواد خاصة .

إن الحكومات مضطرة إلى اتباع الحل القاضى بتوزيع الاختصاصات لأن السلطة المركزية توجد عملياً أمام مهمة فوق قدرتها وقوتها .

وهناك أسباب أخرى تدفع الحكومات إلى النزول عن بعض من اختصاصات الحكم ، ذلك بأن إدارة المسائل المتعلقة بالمصالح المحلية أدعى إلى استنادها إلى من لهم فيها مصلحة مباشرة .

هذه هي الأسباب التي دفعت الدول المترامية الأطراف إلى تقسيم أراضيها إلى مناطق ، وإقامة نظام حكومي في كل منطقة ، وتوزيع الاختصاصات الحكومية فيما بين هذه النظم الحكومية والسلطة المركزية .

ولكنك تجد توزيع الاختصاصات في الدولة المهدية أعظم منه في الدولة البسيطة . وإذا كان لا شك في أن هناك بعض اختصاصات خلعت أيضاً في الدولة البسيطة على بعض أقسامها الأرضية فإن توزيع بعض الاختصاصات في الدولة المهدية هو من جوهر قيام هذه الدولة .

ان التقسيم الارضى فى الدولة البسيطة هو مجرد تقسيم إدارى بينما التقسيم فى الدولة
المهدية هو تقسيم ذو طبيعة سياسية .
فإذا نحن قارنا حكومة الدولة البسيطة بحكومة الدولة المهدية اضطررنا نظريا
إلى ان ننحصر الحكومة البسيطة أو الحكومة المهدية بشئ من المزايا أو شئ
من المضار حسب الاحوال .

مقارنة بين الدولة البسيطة والمركبة

نحن هنا فى الميدان النظرى البحث، فلنغض النظر مؤقتا عن الظروف العملية
التي دفعت احدي الدول فى حالات خاصة الى اتباع نظام دوت آخر . ومن
المؤكد أن هذه المقارنة التي نجريها فى ميدان المطلق لا يمكن أن تطبق عمليا على
دولة معينة أو أخرى .

إننا إذا فكرنا فى ميدان المطلق من الناحية النظرية البحث كان من المؤكد أن
نظام الدولة البسيطة له كل المزايا والتفوق على نظام الدولة المهدية ، فطريقة تكوين
الحكومة هى طريقة من أيسر ما يكون فى الدولة البسيطة ، فليس ثمة ما يدعوا الى
التساؤل عن وسيلة تقسيم البلد الى مناطق سياسية ، ولا طريقة سريان اختصاصات
الحكم أو خلع بعض الاختصاصات على الاقسام السياسية والاحتفاظ بالآخرى
للحكومة المركزية إذا ما عملت هذه الحكومة .

أما فى حكومة الدولة المتعددة فان الأمر على تقيض ما تقدم حيث يطرح على
بساط البحث أدق موضوع وهو انفصال الاختصاصات وتوزيعها .
هذه هى اولى مزايا النظام البسيط ونعني بها تبسيط نظام الحكومة إلى
أقصى حد .

أما المزية العظمى الثانية للنظام البسيط فهى مرونته الشديدة ، أما فى الدولة
المهدية فمن الواجب ضرورة أن تقوم صلاية النظام الى حد ، وفى الحق إن
النظام المهدي يتحصر أصليا فى التوفيق بين حاجات الوحدة (Unité) وحاجات

التعدد والتنوع . فاعضاء الدولة العهدية أو الولايات تستمسك بكونها ذات صفة دولة خاصة أكثر مما تستمسك بكون صفتها دولة عضوا في الدولة العهدية . فهناك أمنيات محلية من الواجب احترامها لأنها السبب الاصل في العهدية . ولارضاء هذه الامنيات المحلية كان من الواجب منح الولايات دستورا محدودا يضمن بما في الوسع دفع الافتئات المحتمل من ناحية السلطة المركزية على حقوق الولاية . وهذا الدستور هو ما يسمونه الدستور الصلب (Rigide)

ان الدستور الصلب هو دستور وضع في شكل خاص يختلف عن الشكل التشريعي العادي . ويقال إن لهذا البلد دستورا صلبا عندما يكون سببا في بيان الفارق بين القوانين العادية من جهة والقوانين الدستورية من جهة أخرى . فبعض هذه القوانين يتفوق على البعض الآخر . لان القوانين الدستورية معتبرة اسمي من القوانين العادية . ونتيجة هذا السمو هي أن القوانين الدستورية تستطيع أن تغير قانونا عاديا ولكن القانون العادي لا يمكن أن يغير قانونا دستوريا . ذلك بأن القوانين لدستورية خاضعة عمليا الى اجراءات دقيقة وصعبة التحقيق جدا بما أن الغرض من سنها هو ان يضمن لها الدوام والاستقرار بنوع خاص .

فنحن دائما ما نكون أمام دساتير صلب داخل الدولة العهدية . ولكن ليست الدول العهدية هي وحدها ذات الدساتير الصلب . فهناك فرنسا نجدها ذات دستور صلب رغما من أنها آخر طراز يضرب مثلا للدولة البسيطة ، ولكن تنقيح الدستور في دولة عهدية يكون أصعب منه في دولة بسيطة دون صعوبات التنقيح التي وضعت بطريقة جعلت في غير الوسع أن يتزعوا من الدول الخاصة التي تتألف منها الدولة العهدية امتيازات كان الغرض من منحها أن تبقى دائما .

فهذه الصعوبة الخاصة بتنقيح الدستور والتي هي من جوهر الدولة العهدية تضر كثيرا مرونة عمل الدول العهدية . ولقد قاومت الولايات المتحدة آلاما كثيرة من جراء صعوبة تنقيح الدستور .

وضع دستور الولايات المتحدة في سنة ١٧٨٧ ساعة إذ كانت اقلابات مخيفة

تأهب للوقوع في الميدان الاقتصادي والميدان السياسي . وكانت النتيجة وجوب العمل على أن تضمن الولايات المتحدة إدارة الاعمال العامة خلال قيام نظام يقضى بتوزيع السلطة توزيعاً لم يكن يتفق وضرورات الاحوال من وجوه عدة ، كوجهة النقل والسكك الحديدية والضمانات وشرائط العمل والاصلاحات الاجتماعية . واذن كانت الولايات المتحدة أمام دستور صلب صعب التعديل والتنقيح .

لم يكن هذا الدستور يساعد على قضاء الاعمال العامة وفاق ما تتطلبه المواقف الاجتماعية الجديدة . حتى لقد أكرهوا في الولايات المتحدة على القيام بتأسيس عمارات قانونية خاصة بالدستور (وكلمة عمارة Construction هي اصطلاح من بين اصطلاحات اللغة القانونية الانجلوسكسونية وله معنى خاص . فالعمارة (Construction) هي شيء له معنى أكثر من تفسير (Interpretation) إنه نوع من الممارسة الاضافية (Edifice supplémentaire) يقوم بفرق قواعد من النصوص المراد تشييدها ولقد أكرهت المحكمة العليا على أن تقوم بإنشاء جميع العمارات القانونية حتى تضمن بطرق غير مباشرة عملاً واحداً للدول الخاصة (الولايات) . فاذا لم تكن هناك هذه الصلابة الدستورية لا يمكن في سهولة تنقيح النظام الدستوري وجعله منسقا والاحوال الاجتماعية والاقتصادية الجديدة ، ولكنهم لم يستطيعوا ذلك فوجب على المحاكم أن تبذل جهداً عبقرياً لتذليل الصعاب التي قامت ، وتعيد الطريق حتى يتم للبلاد ما تريد .

هاتان ميزتان للحكومات البسيطة لاحداهما طبيعة السهولة العظمى التي يمكن بها وضع هذا الشكل الحكومي ، ولثانيتها طبيعة التمكين من تغيير هذا الشكل بطريقة تجعله منطبقاً على الاحوال المتطورة .

أما إذا نحن قدرنا النظامين من ناحية ادارتهما الانجازية فان التفوق للنظام البسيط أيضاً .

ان الظاهرة الجهورية للنظام البسيط هي الوحدة . فجميع سلطان الحكم قد اجتمع في أيدي سلك واحد من السلطات ، وجميع هيئات الحكومة هي أعضاء جسم

واحد أو اداة واحدة ، ولذلك فمن الممكن استخدام قوات الحكومة مباشرة في سبيل حل المسائل الواجب حلها ، حتى لا تصطدم بتنزاع السلطات ولا بتعدد في اختصاص الهيئات أو تشابك واختلاط ولا تعدد في الأمر . أما في الدولة المتعددة فالأمر على النقيض حيث تعدد في الهيئات التي توزع عليها السلطات الحكومية وتعدد في الأدوات الخ . . .

هذه نقطة تعيب الحكومات المتعددة وفي الوسع أن نذكر كثير من المتنازعات التي وقعت تلقاء تنظيم السكك الحديدية والتليفونات والتلغرافات التي تعمل على أطوال بعيدة الخ . وحتى إذا لم نجد هناك منازعات في هذا الصدد فإن إيراد هذه الأعمال يكون ضئيلاً بسبب تعدد المصالح . وإذا كانوا قد قالوا من قبيل المثل أن توزيع السلطة التشريعية كرها بين السلطة المهدية المركزية والسلطات المحلية يسمح بتمحيص الشئون المحلية تمحيصاً حسناً كنمحيص الشئون الخاصة بالأمة جميعاً فالتنازعات هذه الميزة بعيدة عن أن تجعل كمقابلة مع كفة الأضرار . فإذا كانت الولايات المتحدة قد اختصت بحكومة بسيطة لا يمكن الوصول إلى نتائج عظيمة أكيدة مستقرة في نواح كثيرة من نواحي المصالح العامة ، خذ مثلاً مادة المصلحة الجغرافية ، ومادة إدارة الغابات وهما مادتان لو اتجهت إدارتهما في وجهة واحدة لادى الأمر إلى أحسن النتائج .

وإذا كان مما لا شك فيه أن هذه المضار يمكن إضعافها إلى حد كبير عن طريق وضع نظام يهيئ لها خاصة فإن إنشاء هذا النظام في بلد عهدي ودولة مركبة أصعب منه في دولة بسيطة .

كذلك نجد انعدام الوحدة القضائية يؤدي بطبيعته إلى أضرار جسيمة فالولايات المتحدة لا تزال إلى الآن حيث كانت فرنسا أيام النظام القديم الذي أدى إلى المتنازعات الخاصة بقوانين ما بين الأقاليم « Interprovinciaux »

وفضلاً عن هذه المضار فالتنازعات ضرراً آخر مماثل في ضعف السلطة المركزية تلقاء السلطات المحلية وفي الصعوبة التي تكثفتها من جراء الوصول إلى إخضاع الولايات .

وهناك ضرر بليغ يترتب على الشكل المهدى من الناحية الدولية ينحصر في ضعف السلطة المركزية للدولة المهدية من ناحية إيجاد العون الادبي الضروري لمواجهة الاخطار الخارجية في حكومات الولايات .

ونجد في النهاية مركزاً دقيقاً فيما يتعلق بمسئولية السلطة المركزية تلقاء الدول الاجنبية من جراء قيام حكومة عهدية ، فقد يحدث في الواقع ان تزعم الولايات أنها تزاوول حقاً خوفاً الدستور إياه ينأهى تقوم بتنفيذ بعض مقترحات تؤدى من الناحية الدولية إلى خلاف بين الدولة المهدية المسئولة وحدها عن توحيد الشئون وبين دولة ما من الدول الاجنبية التي يعينها الامر ، كما كانت الحال في موضوع مدارس كاليفورنيا التي طرد منها أطفال الجنس الاصفر .

النظام المتعدد

يكفل الحكم المحلى والسيادة المحلية بسهولة

ومع ذلك فان النظام المتعدد يمتاز عن النظام البسيط إذا ما كان الامر خاصاً بالحكومة المحلية أو بالحريات المحلية ، إذ مما لا نزاع فيه ان كفالة اللامركزية والاستقلال الذاتى المحلى أسهل فى الحكومة المهدية منه فى الحكومة البسيطة ، وهذا هو الرأى الذى يعتمد عليه أنصار النظام المتعدد ويؤيدون به وجهة نظرم . ولكن فى الوسع أيضاً أن تؤدى الحكومة البسيطة إلى مثل ذلك إذا روعيت بعض الشروط مراعاة دقيقة ، وأنت تجد فى الولايات المتحدة أحسن مثل يضرب فى هذا الصدد ، حيث نجد مقاطعات فى الولايات المتحدة ليست ولايات ولا دولا داخل الاتحاد بالصفة التى عليها الولايات والدول الخاصة ولكنها مع ذلك تتمتع باستقلال ذاتى عظيم الاهمية .

النظام العهدى أقوى من البسيط

على صديدار الاستبداد

وإذا نحن نظرنا إلى الموضوع من ناحية السلطة المركزية وجدنا فكرة تمت بالقراءة إلى الفكرة السابقة ونعني بها أن النظام العهدى أقوى على صديدار الاستبداد والمظالم من نظام الدولة البسيطة .

ان من الصعب جداً أن يقوم الاستبداد وأن تنفشي المظالم في بلد ينفذ فيه سلطان الساطة المركزية في دول أو جماعات قوية عوضاً عن أن ينفذ في أفراد ، ذلك بأن الجماعات العامة اهل لأن تكفل مقاومة أشد بأساً من مقاومة الافراد يحدث من محاولات تقوم بها حكومة مركزية عتية ظالمة .

النظام العهدى

يؤدى إلى الممران التشريعى

وهناك مزية أخرى للنظام العهدى ، ذلك بأنه يؤدى إلى الممران التشريعى والخبرة في تقاليده بسهولة لا تعدها في النظام البسيط ، ولذلك فانت تجد في الولايات المتحدة ان نظاما تمت فيها بعد إذ قامت أولا في ولاية ثوانياً في ولايتين ثم في ثلاثة إلى أن ذاعت من ولاية إلى ولاية بمجرد الوقوف على النتائج الطيبة التي ترتبت على التجربة ، بينما كان من الصعب فرض هذه الاصلاحات دفعة واحدة بسن قانون واحد لجموع الولايات .

تفوق الدولة البسيطة على الدولة المركبة

ولكن رغماً أبناه من مزايا ومضار تترتب على نوعى الدولتين فان التفوق لا يزال

للدولة البسيطة . ولما كان هذا التفوق عظيماً في الوسع ان تتسائل عن وجود دول مركبة إذا نحن تجاهلنا ان السبب في قيام الدول المهدية تاريخي أصلاً .

ظروف تكوين الدول المركبة

في وسط أمريكا وجنوبها

ان الدولة إذا ما تم تتمتعها بالاستقلال لا تكون على استعداد لتركه كي تسقط في مستوى اقيام في دولة بسيطة أكبر منها ، ولكن الضرورة قد ترغبها على أن تنزل عن هذا الاستقلال لتصبح عضواً في دولة مركبة ، تسمى مشاعرها القومية بمنجاة من الأذى . ونخص الظروف التي أحاطت بالدول ذات الحكومات المتعددة يوم تشكلت في صورة دولة عهدية تدل في كل حالة من الحالات على أن هذه الدولة قد قامت عن طريق الازدواج (union) بين الدول التي استقلت قبل ذلك . وفي كل دفعة تكونت فيها دولة متعددة كان يسبق ذلك مجهود تبذله الدول الاعضاء (الولايات) لتأسيس ازدواج لا يبقى داخل نطاقه المشترك الا كل ما يلزم أن يكون فيه بالدقة للتمكن من الحصول على ما يرغب فيه ، وللدفاع عن الدولة من الاخطار الخارجية ، ولكن هذه الازدواجات الرخوة ، تلك التي رأيناها قد أخفقت اخفاقاً كبيراً ، قد أدت على أية حال الى قيام دول متعددة أثبتت عزوة واعزلمة ، ثم إلى الدولة المهدية في النهاية .

ان الامثلة الوحيدة على قيام حكومات متعددة خلاف الدول التي استقلت قبل تجمعها لتأليف دولة واحدة يمكن أن تكون في دول وسط أمريكا وجنوبها ولا سيما المكسيك والبريزيل والارجنتين . ويلوح لنا أننا نكون في أحوال كهذه تلقاء سبب نفسي دفع بنوع خاص الى تأليف دولة عهدية . فالسبب الذي دفع الدول الأمريكية الجنوبية المختلفة إلى ذلك هو احتذاء مثل الولايات المتحدة . ولقد ظن الناس أن الولايات المتحدة لم تستطع أن تنظم حكومة مؤسسة على قاعدة السيادة

الشعبية ، وتخلع على الوحدات التي تألفت منها سلطة من الاستقلال الذاتي الواسع النطاق الا لاها اختارت شكل الدولة المتعددة ، ولذلك فان الدول المذكورة آنفا قد انتقلت من شكل الدولة البسيطة إلى شكل الدولة المركبة .

ولكن هل شكل الدولة المركبة كان مفيدا لدول أمريكا الجنوبية ؟ قد نرى من المباح أن نشك في هذه الفائدة ، لان الصعوبات التي اصطدمت بها هذه الدول المختلفة ولا تزال إلى الآن تصطدم بها في سبيل إقامة حكومة مستقرة هي صعوبات يجب أن نرد بعض سببها الى اخفاقها في تركيز السلطات الحكومية داخل حكومة مركزية واحدة قوية .

ومع ذلك فقد لوحظ أنه عندما أراد بعض الدول أن ينفتح شكل حكوماتها آثر بعضها أن يتبع الشكل البسيط ، وفضله على الشكل المتعدد . وهناك دولة «الريخ» قد وثقت الصلات التي تجمع بين وحداتها الى حد أنه أصبح وليس في وسع احد أن يزعم أنها ليست اليوم دولة بسيطة .

الدول التي ترددت بين الشكل البسيط

والمركب قبل أن تصبح دولة بسيطة

أما الدولتان اللتان ترددت بين الشكائين البسيط والمركب فهما جنوب أفريقيا والصين .

لقد كان من الجائز أن يتردد الدولتان المذكورتان بين الدولة البسيطة والدولة المركبة ، ذلك بان الاحوال فيهما كانت تشابه تلك التي أدت الى قيام دول متعددة في بلاد أخرى .

ان ازدواج أفريقيا الجنوبية قد قام بوضع وحدات سياسية تحت ظل حكومة واحدة رغما من أن هذه الوحدات لم يكن يربطها قبل ذلك أى رباط خلاف الرباط

الذى يترتب على يمين الولاء المشترك للملك بريطانيا العظمى ، ورغمًا من أن الاجزاء التى تكونت منها هذه الدولة قد انشأتها حرب حديثة بعد إذ كانت فى معسكرات متعارضة الغايات والمقاصد ، فان أصحاب المصالح قد نادوا فى سنة ١٩٠٠ باتباع شكل الدولة البسيطة بعد وضع دستور جنوب افريقيا . أما الصين فانها اختارت أيضا الشكل البسيط عند ما تألفت جمهورية فى سنة ١٩١١ مع أن السوابق كانت تحمل على الظن بأنها ستبعبع الشكل المتعدد . ذلك بان الاجزاء التى تكونت منها الصين قد تمتعت باستقلال ذاتي هائل رغم تبعيتها جميعا لامبراطور واحد ، وكان لكل منها عادة قوته المسلحة الخاصة ، فضلا عن أن التاريخ قد أثبت أنه قد حصل فى الصين عند الغارات الخارجية أن اتبع جميع أجزائها الخطة التى توحى بها مصالحتهم المشتركة خلال النضال .

جنوح الدول المركزية

نحو التوسع في سلطان الحكومة المركزية

شعر جميع الدول الذين اختبروا شكل الحكومات المتعددة بجنوح واحد ، وهذا الجنوح هو ذلك الذي يتجه نحو توسيع سلطات الحكومة المركزية ، حتى تعادل النتائج الضارة المترتبة على توزيع السلطات الحكومية توزيعاً أرضياً .
أجل ان هذه الدول قد توجهت في هذه السبيل تدريجياً ، ولقد كان هذا التوجه محور جميع التعديلات التي ادخلت على دستورى المانيا وسويسرا .

ولقد وصلت الولايات المتحدة إلى التوسع في سلطان الحكومة المركزية عن طريق التعديلات الدستورية أو عن طريق التوسع في تفسير النصوص الدستورية تفسيراً لم يدر بخلد المؤسسين يقيناً . فاحساس تدعيم سلطان الحكومة المركزية هو الذي أوحى إلى المحكمة العليا ببذل كل ما في وسعها من جهد عبقرى « لبناء » النصوص الدستورية بطريقة تسمح للحكومة المركزية بأن تستخدمها أوسع استخدام ولقد آل الامر في النهاية إلى عرف عظيم الشأن أتبعته السلطة المركزية في استخدام السلطات ، ولكنه عرف لم تخولها النصوص اياه ، ولذلك اقتضرت على استعماله في البداية داخل ميادين معدودة تطبيقاً لما احتفظ به للولايات من مسائل خاصة بالتربية والتعليم وشئون الاشغال العمومية .

لقد قام فيما مضى اعتراض شديد على مشروع تأليف وزارة للداخلية في أمريكا بناء على أن ليس للحكومة المركزية أى شأن في المسائل الداخلية الخاصة بولايات الدولة المهدية . أما وقد تم تدخل الحكومة المركزية في كثير من الشؤون الداخلية للولايات فان هذا الاعتراض قد أصبح اليوم مثيراً للعجب والدهش . ذلك بان المدرسة القديمة التي جنحت إلى انحاء حقوق الولايات ضد مصلحة السلطة المركزية قد جعلت تنوارى وتختفى شيئاً فشيئاً ، وكادت تنزل عن مكانتها تماماً إلى المدرسة

الجديدة التى تألفت من الدستوريين الذين ينجحون إلى قيام حقوق الحكومة «القومية» أى المركزية محل حقوق حكومات الولايات.

وإذا نحن عمدنا إلى تفسير هذه الوقائع التاريخية اضطررنا إلى الوصول إلى النتيجة القائلة بأن اتباع الشكل المتعدد للحكومة هو رمز لمرحلة وسط فى سبيل نماء الدولة العصرية .

مراحل تطور الشكل المتعدد

فى سبيل الشكل البسيط

إن الموضوع الذى تشرب إلى حله الاعناق هو إيجاد دولة بسيطة قوية عن طريق اندماج عدة دول استقلت قبل ذلك ، ولكن هذه العملية لا يمكن أن تجرى إلا تدريجياً . فرغبة الأزواج تجد أولاً مظهرها فى قيام ازدواج رخو كطراز المهدية الاستقلالية (La confédération) ، أما المرحلة الثانية فتكون فى الانتقال من الطراز الرخو إلى طراز الأزواج الصحيح المائل فى المهدية المركزية (Etat fédéral) فإذا ما تمت هذه المرحلة رأينا عقلية قومية تنمو فى سرعة متزايدة بين الزيادة والنقصان فى سبيل معارضة انانية الولايات ، وتخلق فى الوقت نفسه للسلطة المركزية اختصاصات تنمو رويداً رويداً طبقاً للحاجات التى تشعر بها الدولة الكبرى على قبض حاجات الولايات التى تألفت منها تلك الدولة . وهذا هو التطور الذى سار على مقتضاه « الرينخ الالماني » ، ويلاحظ أن من الواجب أن يتكرر هذا التطور فى أغلب الحالات ، وإذا نحن راجعنا التاريخ الدستورى للولايات المتحدة فالتناجد أن الواقع قد جرى فى نفس المجرى الذى سار فيه واقع الرينخ الالماني .

ولكن ليس معنى هذا أن فى الوسع أمام هذه المراحل بين صباح ومساء لانها مراحل متفاوت طولاً وقصراً تبعاً للظروف التاريخية الخاصة بكل حالة .

وبهذا المعنى قال فقيه أمريكي ذائع الصيت في عالم القانون الدستوري والاداري وهو البروفسور « جودناو » Goodnow .

لقد فضل البروفسور « جودناو » الطراز المتعدد ، وبعد أن أبان إلى أى حد امتدت اختصاصات الحكومات المركزية في أحدث الدول العهدية (استراليا وكندا وألمانيا) كشف عن أنها اختصاصات أعظم مما خلمته الولايات المتحدة على السلطة المركزية ثم استخلص ما يأتي :

« في الوسع أن نقول اذن إن تجاريب العالم المتمدن قد تعارضت منذ وضع دستور الولايات المتحدة مع نظام الحكومات المتعددة حيث قد عملت هذه التجاريب على استقرار اختصاص الحكومة المركزية وحكومات الولايات بطريقة لا يتطرق اليها التشويه ، ووفق نظريات سياسية ذات تطبيق عالمي . هذا إلى أن النظام الحديث للحكومة العهدية ، يخلم جملة اختصاصات على الحكومة المركزية أعظم من تلك التي يخلمها دستورنا عادة على حكومة الولايات المتحدة المركزية .

« فلنا الحق اذن في أن نستنتج ان الشعب الامريكي إذا دعى في الساعة الراهنة إلى رسم خطة لحكومة عهدية مركزية لوافق على خطة تختلف من نواح عدة عن تلك التي يعيش في ظلها الامريكيون الآن ، ومن الجائز أن تكون مشابهة لخطة حكومة المانيا أو كندا باعتبار أنها خطة تسهل وضع التقيحات الدستورية وتخص الحكومة القومية بسلطات أوسع من تلك التي يرى أغلب الناس أن الدستور خولها لحكومة الولايات المتحدة . »

« اننا لم نصل إلى هذه النتيجة عن طريق تجاريب البلاد المذكورة فحسب ، ولكننا وصلنا اليها أيضاً عن طريق تمحيص الصعوبات التي اصطدمنا بها في بلادنا خاصة ، عندما حاولنا حل المشاكل التي هاجمتنا وحاصرتنا من جميع النواحي . »

وسيلة توزيع الاختصاصات

بين الولايات والدولة المركزية في حكومة متعددة

من الجائز ان يتم توزيع الاختصاصات بين الولايات والدولة المركزية في دولة متعددة بطرق ثلاث .

(١) من الجائز ان يكون التوزيع بطريق حصر الاختصاصات واحدا واحدا بالنسبة للحكومة المركزية وحكومات الولايات .

(٢) ومن الجائز أن يكون التوزيع بطريق تعيين الاختصاصات المخولة للسلطة المركزية مع التصريح بان جميع السلطات الحكومية الاخرى تخص حكومات الولايات

(٣) ومن الجائز أن يكون التوزيع بطريق تعيين السلطات المخولة لحكومات الولايات مع التصريح بان جميع السلطات الحكومية الاخرى تخص الحكومة المركزية.

استحالة العمل بالوسيلة الاولى

ان الوسيلة الاولى من وسائل توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات مستحيلة عمليا ، فاذا اتبعت وجب وضع احصاء دقيق تام عن سلطات الحكم ، وهذا تكليف مستحيل الاداء بطريقة مرضية . وفي الوسع أن نتساءل هل هو في حيز الامكان أم لا ، نظرا لتغير الظروف السياسية وتطور الافكار السياسية أيضا . فاتباع وسيلة الحصر التام يعرض المشرع الى النسيان فتكون النتيجة حرمان الحكومة المركزية أو حكومات الولايات من اختصاصات ضرورية لها ، هذا الى الاضطراب الذي يترتب على الاستحالة العملية لتحديد الاختصاصات بطريقة تجعل كل اختصاص يتفادى الاصطدام بالآخر ، واذن فلا يمكن عمليا إلا اتباع وسيلة من الوسيلتين الاخرين .

وسيلة النص على الاختصاصات

ان معرفة ما إذا كانت وسيلة النص على الاختصاصات يجب أن تتبع تلقاء الحكومة المركزية أم حكومات الولايات هي مسألة من الاهمية بمكان .
وتتضح لك هذه الاهمية عند ما ترى افراج الميدان الحكومى يتزايد بلا انقطاع .

فاذا ما عرض موضوع من المواضيع التى يبذل فيها النشاط الحكومى دون أن يكون قد نص عليه صراحة كان من الضرورى أن تشعر الحكومة بالضييق إذا كانت اختصاصاتها قد تحددت على وجه التعيين ونص عليها دستوريا واحداً واحداً لان من المبادئ القانونية أن تفسير السلطات المحصورة يجب أن يكون تفسيراً دقيقاً .
ولذلك كان من الواجب على كل حكومة تحدد اختصاصها ونص عليه دستوريا أن تكون ساعاً إذ تعرض لها مشكلة لا تدخل ضمن النص وتحتم الضرورة عليها حلها على جانب من المثانة لتقول هذا من اختصاصى .

أما الحكومة التى لم يحدد الدستور اختصاصاتها على وجه التعيين فلها عند الضرورة أن تبذل نشاطها فى مختلف الميادين لان اختصاصها كامن فيها (Résiduaire)
ومن هنا تتضح الفائدة من حصر الاختصاصات وعدم حصرها بالنسبة للحكومة المركزية وحكومات الولايات .

اختصاصات الحكومات المركزية

هى المنصوص عليها عادة

ان بحث نظام الحكومات المركبة السارى فى هذه الايام يدل على أن جميع الدول العهدية قد اتبعت السياسة القائمة على جعل حكوماتها المركزية ذات سلطات منصوص عليها ، وجميع حكومات أقاليمها ذات سلطات كاملة .

ولقد حل هذا الموضوع في الولايات المتحدة بموجب التعديل العاشر (راجع دستور الولايات المتحدة في مجموعة الدساتير العصرية لدارست Dareste) (Recueil des constitutions Modernes طبعة سنة ١٩٣٣)

وقد نص التعديل العاشر : « السلطات التي لم يخولها هذا الدستور للولايات المتحدة ولم يمنعها عن الولايات محتفظ بها للولايات أو للشعب » وكذلك الحال في المانيا وسويسرا ، وأغلب أسباب هذا الحل تاريخية . فالازدواج العهدي (Fédérale) قد تألف في كل حالة عن ازدواج دول ذات سيادة وكانت مستقلة قبل ذلك ، ولكنها رغبت عند الازدواج في أن تحتفظ بسلطات الحكم لنفسها إلا ما خول منها للحكومة المركزية حتى ينسنى قيام ازدواج ناجز .

سلطات الدول الاقليمية في كندا

هي التي نص عليها الدستور بالتعيين

واذا نحن محصنا حالة كندا واستراليا اللتين يمكن اعتبارهما مثالا للحكومات المتعددة رغم أنهما ليستادولتين ذاتي سيادة فاننا نلاحظ أن الحل الذي اتبعته كندا يختلف عن الحل الذي اتبعته استراليا التي اختارت وسيلة توزيع السلطات المنبئة في الولايات المتحدة و المانيا وسويسرا . أما في كندا فنجد عكس ذلك النظام حيث قامت حكومات الاقاليم على اعتبارها حكومات منصوص على اختصاصاتها بالتعيين ، أما الحكومة المركزية فقامت على أنها حكومة ذات اختصاص كاملين . ولما كان مثل كندا وحيدا بذاته فقد كانت له أهمية كبيرة .

مزاياء نظام كندا

فى الوسع أن نطن أن نظام كندا وإن كان فذا إلا أن له ميزات شتى ، وفى الحق إن من ظاهرات التطور الحالى داخل الميدان السياسى والميدان الاجتماعى أن تنحول المادة التى كانت محلية بحث الى مادة محورها المصلحة العامة . ويترب على هذا أن المسائل الاجتماعية لا يمكن أن تكون موضع تقدير جدى ولا أن تحل مشكلتها إلا بواسطة سلطة تمثل المصلحة العامة ، ولذلك كان من الضرورى أن تتحرر أيدى الحكومة بقدر الامكان كى تحل ما يعرض من مشا كل ، ولقد ضاقت هذه المشا كل الاجتماعية حكومة الولايات المتحدة مضايقة شديدة لانها اتبعت النظام المقيد .

ولقد كانت مزاياء النظام الكندى موضع دراسة قام بها البروفسور « لاكوك » (Lacock) ضمن اعمال الجمعية الامريكية للعلوم السياسية جزء ٥٠ ، سنة ١٩٠٨ تحت عنوان حدود الحكومة العهدية (Les limitations du gouvernement fédéral)

مزاياء الحكومة البسيطة

تمتاز الحكومة البسيطة عن الحكومة المتعددة بقوتها وبساطتها ومرونتها . ان الحكومة البسيطة قوية لان كل السلطة قد ركزت فى نظام سياسى واحد يمكن أن يطبق فى أى لحظة على أى موضوع كان .

والحكومة البسيطة بسيطة حقاً لان مشكلة الاختصاص لا تطرح على بساط البحث مطلقاً مادامت الحكومة لاتزاحمها فى هذا الميدان حكومة أخرى .

والحكومة البسيطة مرنة لان توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والحكومات الثانوية يمكن أن يكون بمجرد قانون عادى .

ولكن الوهن يتطرق إلى الحكومة المتعددة من جراء توزيع السلطة ، هذا إلى أنها أقل مرونة من الحكومة البسيطة بسبب التعديلات التي لا تدخل على توزيع السلطة الحكومية إلا بطريقة تنقيح الدستور. وتجدهذه الحكومة المتعددة في النهاية أكثر تعقيداً من الحكومة البسيطة ، لأن قيام نظامين في آن واحد يطرح على بساط البحث موضوع تحديد الاختصاصات وتسوية العلاقات بين مختلف الوحدات السياسية والحكومة المركزية ، وهذه مسألة جوهرية للغاية .

تحديد الاختصاصات

إن النقطة التي يجب البدء عندها لبحث هذا الموضوع ماثلة في المبدأ القائل إن الحكومة المتعددة هي رمز لنظام حكومي في داخله حكومات لكل منها على وجه التقريب نظام يكفي نفسه ، وعلاقته العضوية الوحيدة بمختلف الحكومات تنحصر في تبعية هذه الحكومات جميعاً لسلطة واحدة ذات سيادة .

فلسل كل حكومة داخل هذا النظام ميدان جهودها الخاص وهيئات حكمها الخاصة التي تعمل بواسطتها . وكل حكومة مستقلة عن الأخرى ، ولا يجوز أن يتم العمل المشترك إلا باتفاق إرادي بين حكومتين أو أكثر قصداً إلى التعاون في سبيل غرض مشترك .

علاقات ما بين الحكومات

في حكومة متعددة

إن علاقات ما بين الحكومات Les relations intergouvernementales في حكومة متعددة هي إذن على صنفين . فمن جهة تجد علاقات ما بين الحكومة المركزية والولايات ، ومن جهة أخرى تجد علاقات ما بين الولايات أعضاء الدولة المتحدة . أما من ناحية علاقات ما بين الحكومة المركزية والولايات فالنقطة الهامة فيها هي

خضوعها إلى طريقة تحويل الدستور وتنقيحه . ان كل دواة من البول الاعضاء مستقلة استقلالاً تاماً تلقاء تسوية علاقتها مع سكانها دون أى تدخل أو اشتراك من قبل أى حكومة أخرى . ولكن ولايات الدولة اذا هي استطاعت أن تحدّد بذاتها طريقة وضع دستورها بشروط وقيود معينة، حاسمة فإنها على العكس من ذلك عاجزة عن وضع دستور الدولة المهدية ، لان هذه الحالة تقتضى أن يكون لجميع الولايات حق الاشتراك فى ذلك ، هذا إلى أن اعتماد الدستور المهدى وقراره لا يكون الا بعد أن تبرمه الولايات وليس بعد أن تبرمه هيئة الناخبين ، أما اذا كان الامر خاصا بتنقيح الدستور المهدى فان دستور الدولة المتعددة يتطلب اشتراك الولايات سواء فى اقتراح التعديلات أو فى ابرام Ratification هذه التعديلات وسترى فيما بعد الفرق بين تعديل الدستور وتنقيحه .

ولقد نص الدستور الأمريكى فيما يتعلق باقتراح التعديل على ما يأتى : « ليس للمؤتمر (البرلمان) وحده حق اقتراح تعديلات الدستور ولكن للولايات أيضاً هذا الحق بشرط أن يحوز الاقتراح أغلبية ثلثى الولايات . فاذا تم ذلك تسنى للولايات أن يطلبوا عقد جمعية تأسيسية Convention لعرض تعديلات » .

« أما فيما يتعلق بابرام التعديلات Ratification فالولايات أن تحرك ذلك سواء بواسطة الهيئات التشريعية العادية أو بواسطة جمعيات تأسيسية تنتخب خصيصاً لذلك حسب الطريقة التى يقررها المؤتمر . ولكن من الواجب ان يتم الابرام فى الحالتين بواسطة الولايات أنفسهم . »

فالولايات هم اذن الذين يزاولون سلطة ابرام التعديلات أكثر من هيئة الناخبين وهذا واضح من نص الدستور الذى جعل صوت كل ولاية مساو لصوت أى ولاية أخرى ، دون تمييز بين كثافة عدد سكانها ، ونتيجة هذا النظام هى جواز الحيلولة دون ابرام تعديل اذا وزعت أقلية ضئيلة من الناخبين بين عدد كاف من الولايات ، كما أن من الجائز أن تؤدى أقلية ضئيلة الى اقرار التعديل واعتماد تغيير فى الدستور على نقىض أمنية أغلبية الولايات، وإذن فى الوسع أن تقرر أن الحكومة المركزية تابعة تبعية مباشرة لحكومات الولايات عوضاً عن أن تكون مستقلة عن حكومات مختلف الولايات ..

تسوية الخلافات

بين الحكومات المركزية وحكومات الولايات

وهناك مسألة من الاهمية بمكان عظيم ، وهي ان الكلمة النهائية في حالة قيام خلاف بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ؟ ان الكلمة النهائية في حالة هذا الخلاف هي بلا شك للحكومة المركزية ، وهذا مانص عليه الدستور في الفصل السادس فقرة ٢ حيث قال :

« ان هذا الدستور والقوانين التي تسنها الولايات لنفسها طبقا لنصوصه ، وكذلك جميع المعاهدات القائمة أو التي ستقوم تحت سلطة الولايات المتحدة تكون جميعا القانون الاعلى للبلاد . وقضاة كل دولة ملزمون باتباعها ، بغض النظر عن أى تعارض بينها وبين أى نص من نصوص دستور أى ولاية أو قوانينها »

فالحكومة المركزية ليست ملزمة فحسب بان تكون مستودع السلطة العليا ، ولكن لقوانينها التفوق أيضا على قوانين الولايات ، ومعنى هذا أن قرار حل الخلافات الخاصة بالاختصاصات المتعلقة بالحكومة المركزية وحكومات الولايات هو من شأن الحكومة المركزية عن طريق المحكمة العليا .

تعليق بعض قرارات الولايات

على موافقة الحكومة المركزية

وهناك نقطة تكون فيها حكومات الولايات خاضعة للحكومة المركزية ، اذ ليس لتلك الحكومات أن تزاول بعض سلطات الامة بموافقة الحكومة المركزية واذنها ، وفي الوسع أن نسوق من قبيل المثل لهذا الاذن المادة الاولى من القسم العاشر فقرة ٣ وقرة ٣ من دستور سنة ١٧٨٧ حيث قد نص في الفقرة الاولى من هذه المادة على منع حكومات الولايات منعا باتا من مزاوله بعض الاعمال .

أما الفقرتان الثانية والثالثة فقد علقت سريان بعض قرارات حكومات الولايات على إذن الحكومة المركزية، وهما فقرتان استثنائيتان في الدساتير المهدية
فقرة (٢) — ليس لولاية ولاية، دون اجازة المؤتمر أن تفرض ضريبة أو رسماً على الواردات أو الصادرات إلا ما هو ضروري لتنفيذ قوانينها الخاصة بالتفتيش، وصافي إيراد هذه الضرائب والرسوم التي تفرضها ولاية على الصادرات أو الواردات تكون تحت تصرف خزانة الولايات المتحدة، وهذه الأنواع من القوانين تكون خاضعة لتفويض المؤتمر ومراقبته . »

الفقرة الثالثة — ليس من الجائز لولاية ولاية — إلا بموافقة المؤتمر — أن تفرض ضريبة على الحمولة . أو تحتفظ بجيش أو مراكب حربية في أيام السلم، ولا أن تعقد أى تسوية أو اتفاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية، ولأن تدخل في أية حرب إلا إذا أغار العدو عليها، أو هدها خطر وشيك المدمامة ولا يحتمل أى امهال .
إن هاتين الفقرتين أشد إطلاقاً في الميدان العملي من الخطر، ولذلك فانتنا لم نعرف في التاريخ على قيام أى ولاية بمحاولة كهذه .

طلب المعونة

من الدولة المهدية أو قبول معونتها

وهناك علاقة أخرى بين الولايات والدولة المهدية تبجدها ماثلة في حق الولاية في طلب المعونة أو قبولها من الدولة المهدية، وأنت تجد في الدستور الأمريكى في الفصل الرابع قسم رابع النص الآتي :

« تحتفظ الولايات المتحدة لكل ولاية داخل الاتحاد (L' union) بشكل حكومة جمهورية، وتحمى كل منها ضد كل اغارة عليها، وتحميها من كل اكراه داخلي بناء على طلب هيئتها التشريعية، أو طلب سلطتها التنفيذية إذا لم تستطع الهيئة التشريعية أن تجتمع . »

وهذا النص يلقى على عاتق الحكومة المركزية مسئولية الاحتفاظ بنظام الحكم العام مصوناً من كل اعتداء ما كان هذا النظام متولداً عن دستور الولايات المتحدة .

تنقيح الدستور وتعديله

ان مسألة تنقيح دستور الولايات وتعديله تدخل في موضوع العلاقات القائمة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات .

ونرى هنا أيضاً أن دراسة المسائل الخاصة المتولدة عن تنقيح الدستور وتعديله في الحكومات العهدية المركزية يقتضى لزوماً أن نبدأها من الفكرة التي انطوى عليها أساس الحكومة العهدية . فالدولة العهدية المركزية هي قبل كل شيء مزاج سياسى اعد للتوفيق بين الوحدة unité والسلطان Puissance القوميين مع استبقاء الحقوق الخاصة التي تتمتع بها الولايات .

فالوسيلة التي يرمى بها مبدأ العهدية Le fédéralisme الى التوفيق بين الحقوق التي تلوح بظاهرها أنها لا تتلاءم مع سيادات الدولة العهدية المركزية والولايات هي وسيلة تنحصر في وضع دستور ينص على توزيع الاختصاص ، وهذه فكرة يترتب عليها ثلاث نتائج : (اولا) وضع دستور مركزى متفوق على جميع دساتير الولايات و (ثانيا) توزيع الاختصاصات بين الهيئات التي خولت سلطات محدودة وتابعة للسلطة العليا ، و (ثالثا) الاعتراف بحق الحاكم في تفسير الدستور .

طبيعة التفوق في الدستور العهدي

الدستور المكتوب والدستور الصلب

من الواجب أن يكون للدستور العهدي السيادة والتفوق بما أنه أساس الاتفاق بين السلطة المركزية والولايات . ولهذا كان دستوراً مكتوباً .

فما دام الاتفاق قد تحقق بين الاجزاء المكونة للدولة العهدية فقد وجب أن يدمج هذا الاتفاق في وثيقة مكتوبة اجتناباً لسوء التفاهم ، واساءة التفسير ، وما الى ذلك مما يترتب على الاتفاقات الغير المكتوبة .

وفضلا عن هذا فمن الواجب أن يكون الدستور المهدى صلبا (rigide) أى من الواجب وضع اجراءات خاصة مستقرة لتنقيحه ، ومن الضروري فى بلاد عهدية الشكل أن يكون دستورها صلبا ، ولكن هذه الظاهرة ليست من ظاهرات الدولة المهدية وحدها ، لان من الدول البسيطة عددا كبيرا يتمتع بدستور صلب كفرنسا ومصر مثلا .

اجراءات التنقيح فى الدول العهدية

ان لتنقيح الدساتير فى الدول المهدية مظاهر خاصة ، ولكن هذه المظاهر لا ترتب على أن الدستور الصلب يتطلب اجراءات خاصة بالنسبة للتنقيح ، دائما لان اجراءات التنقيح فى البلاد المهدية لها مميزات خاصة تفرق فى صورة محسوسة بينها وبين اجراءات التنقيح فى الدول البسيطة، ولذلك وجب أن نعرف خاصيات اجراءات التنقيح أو التعديل الدستورى فى البلاد المهدية .

ان الموضوع الجوهري الذى يطرح بمناسبة التنقيح الدستورى فى الدولة المهدية هو الآتى :

هل تعديل الدستور المهدى يعتبر كأنه خاص فقط بالحكومة المهدية وهيئة الناخبين باعتبارها كلا يضم مجموعة البلاد دون البحث فيما إذا كان هؤلاء الناخبين تابعين لهذه الولاية أو تارك ؟ أم هل يتم التعديل الدستورى على العكس بواسطة حكومات الوحدات التى تتألف منها الدولة المهدية والناخبين باعتبارهم جماعة خاصة أى باعتبارهم ناخبي كل ولاية خاصة لا ناخبي مجموعة الولايات التى اجتمعت فى صورة دولة عهدية ؟

ان هذا السؤال قد أجابت عليه دولتان نيائيتان اجابتين متعارضتين تمام المعارضة ونعنى بهما سويسرا والولايات المتحدة .

ولايات سويسرا

لا تتدخل في تنقيح الدستور وتعديله

ان ولايات سويسرا لا تتدخل في تنقيح الدستور وتعديله باعتبارها ولايات ، ولكن ابرام التنقيح أو تعديله يتطلب بصمة استثنائية توافر أصوات اغلبية جميع الناخبين المصوتين مضافا إلى اغلبية المصوتين في كل ولاية في أغلبية الولايات .

فالمادة التنقيح يجب البحث (١) فيما إذا كانت قد توافرت أغلبية أصوات الناخبين الذين صوتوا . (٢) فيما إذا كانت هذه الاغلبية قد توافرت في كل ولاية (٣) فيما إذا كانت أغلبية الناخبين قد صوتت لمصلحة التعديل في أغلبية الولايات . ولا دخل للولايات في تنقيح الدستور أو في تعديله خارج هذه الحالة .

حكومات الولايات المتحدة والناخبون

يتدخلون في تنقيح الدستور وتعديله

أما في الولايات المتحدة فتكون اجراءات التنقيح واعادة النظر بواسطة الحكومات والناخبين في الولايات التي تعمل شخصا .

ولقد نص الدستور الأمريكي على ذلك في الفصل الخامس ، فاذا ما وافق ثلثا المجلسين في الدولة العهدة الأمريكية كان للمؤتمر اقتراح تعديلات بالنسبة للدستور القائم ، أما إذا طلب ذلك الهيئات التشريعية في ثلث الولايات فان للمؤتمر أن يدعو جمعية تأسيسية تقترح تعديلات تكون جزءا متعا للدستور متى أبرمها الهيئات التشريعية في ثلاثة ارباع مختلف الولايات أو جمعيات تأسيسية في ثلاثة أرباع الولايات تبعا لما إذا كان المؤتمر قد قرر اتباع هذه الطريقة أو تلك لابرام التنقيح أو التعديل . »

ليس للهيئة الانتخابية في الولايات المتحدة

حق اقتراح تعديل الدستور وإبرامه

في الوسع أن ندلى ببعض ملاحظات عن النص السابق . وأولى هذه الملاحظات خاصة بنظام التنقيح الدستوري وهي أن هذا النظام يضع الولايات المتحدة في عداد الحكومات التي تفرق تماما بين مزاولة السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية ، هذا فضلا عن ان للهيئات دون الناخبين حق اقتراح التعديل الدستوري .

ان هيئة الناخبين في الولايات المتحدة ليس لها أن تقترح تنقيح الدستور، كما أنهم لا يعرضون التعديلات المقترحة ولا ما استقر عليه رأى السلطة التأسيسية على هيئة الناخبين هناك الا إذا رأى المؤتمر وجوب سماع رأى هذه الهيئة . ولكن المؤتمر لم يسلك مطلقا هذه السبيل ، إذ اتبع دائما وسيلة إبرام التعديلات بواسطة الهيئات التشريعية في الولايات، رغما من أن للمؤتمر حق الخيار بموجب الدستور ، حيث خوله فضلا عن ذلك حق عقد جمعيات تأسيسية ، أى جمعيات انتخبت خصيصا لهذه الغاية بواسطة هيئة الناخبين. وإذا كان المؤتمر لم يفعل ذلك فلانه حقه .

الفرق بين التنقيح والتعديل

وهناك مسألة أخرى هي الآتية:

ولو أن الاصطلاح « تعديل » (Amendement) هو الاصطلاح الوحيد الذي استعمل في الباب الخامس من دستور الولايات المتحدة، فان هناك فارقا جليا في الواقع بين تعديل الدستور وإعادة النظر فيه . (Révision)

فالتعديل نص خاص بنقطة محدودة يقترح عليها ، أما التنقيح فن الجائز، على النقيض، أن يتناول مجموعة من نصوص الدستور . والتعديل يقترحه المؤتمر أى الدولة

المهدية ، ومع ذلك فإن الحكومات الولایات أن تقترح عقد جمعية تأسيسية تعيد النظر في جميع نصوص الدستور قصدا الى تحديد التنقيح المرغوب فيه .

ان دستور الولايات المتحدة قد وضع نظاما يجعل أى تغيير دستورى على جانب عظيم من الصعوبة ، وهذا يرجع أولا الى شدة القواعد المتبعة ، ثم إلى الاغلبيات التي تتطلبها المادة (٣) من الدستور ، ذلك بان الواجب يقضى بان يكون إبرام التعديلات بواسطة الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات المختلفة ، وإذا كان هذا الامر لم يكن عسير اجدا عندما كان عدد الولايات المتحدة (١٣) فإنه قد أصبح بطبيعة الحال معتذرا للغاية بعد أن أصبح عدد الولايات المتحدة ٨٤ ولاية .

وهذه الصعوبة التي قامت في سبيل إعادة النظر في الدستور قد حملت المحكمة العليا على أن تلتزم بان تقوم هي بتعديل الدستور في الواقع دون أن يكون لها ذلك قانونا ، وإنما عن طريق التفسير القانوني لبعض النقط الغامضة .

علاقات ما بين الولايات وبعضها

استقلال كل ولاية عن الاخرى

وإذا نحن انتقلنا الآن الى علاقات ما بين الولايات وجب علينا أن نلاحظ أن حكومات مختلف الولايات هي مستقلة تلقاء بعضها أ . كثر ما هي مستقلة تلقاء الحكومة المركزية . وهذا طبيعي لان الحكومة المركزية لا تكون قوية الا اذا اسقطت من حسابها تحالف مختلف حكومات الولايات ضدها . ولذلك رأينا الدساتير المهدية تبذل قصارى جهدها في قل شكيمة أى عمل اجماعى للولايات ضد الحكومة المركزية حتى تستبق سلطان هذه الحكومة مصونا .

الولايات لاتستطيع عقد اتفاقات فيما بينها

إلا بتصريح المؤتمر

ولذلك رأينا قانون الولايات المتحدة يمنع بتاتا الولايات من عقد اتفاقات فيما

بينها دون تصريح المؤتمر (راجع الفصل الاول والقسم العاشر فقرة ٣) حيث يقول: « لا يجوز لاية ولاية أن تعقد أى اتفاق أو معاهدة مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية ».

ولكن الدستور الأمريكى قد أباح مع ذلك للولايات أن تتفق مع بعضها ، وإذا أردنا أن نضرب مثلاً لذلك فإننا نذكر مانص عليه الباب الرابع قسم ١ و ٢ فهذه النصوص تبيح للولايات أن تعمل فى تناسق واتفاق فيما يتعلق بالاعتراف بالأعمال الرسمية للدول الأخرى ، وفى ابعاد المجرمين الذين يصلون اليها من الولايات الأخرى ، ولكن هذه المواد قانونية أو ادارية بحتة ، وقد اختيرت قصداً واجتناباً لخطر ازواج بين ولايات قد يؤدى الى افساد الطريق على عمل الحكومة المركزية .

أما فى الدولة العهدية الاستقلالية فمن الجائز أن تكون علاقات ما بين الولايات وبعضها أكثر إحكاماً منها فى الدولة العهدية المركزية ، ذلك بان للولايات فى الدولة العهدية الاستقلالية حرية أكثر مما للولايات فى الدولة العهدية المركزية ، وهذا ما يمكن ولايات العهدية الاستقلالية من الاتفاق بسهولة ضد الحكومة المركزية متى كان الموضوع لا يدخل ضمن اختصاص هذه الحكومة نصاً .

مسائل التنظيم الادارى

فى الدول المركبة

ان مسائل التنظيم الادارى فى الدولة المركبة لا تطرح على بساط البحث إلا بالنسبة للدولة العهدية المركزية ، دون الدولة العهدية الاستقلالية ، ذلك بان المواد المركزة هى مواد استثنائية ، فلا يركز إلا المسائل الخاصة بالشئون الخارجية التى يعين لها عمل يعملون خاصة طبقاً لقاعدة متفق عليها بالاشتراك . أما فى الدولة العهدية الاستقلالية فليس فيها هيئات عهدية استقلالية من الناحية الادارية ، وانما هناك هيئات عهدية استقلالية من ناحية التشريع والسياسة ، وهذا ما يسمى « الديت » .

أما في الدولة العهدية المركزية فان مسائل دقيقة خاصة بالتنظيم الحكومي تطرح في الميدان الادارى .

وفي الوسع أن نلاحظ أن هناك نظريتين متعارضتين قد تطبعتهما الدول العهدية المركزية في المادة الادارية ، أحدهما تنحصر في اجتناب استخدام الحكومة المركزية موظفي الولايات وبالعكس .

وأما النظرية الأخرى فتتخصر في أن يكون في الحكومة المركزية وكل ولاية هيئة موظفين خاصين بها ، فيكون هناك موظفو الحكومة العهدية وموظفو الولايات .

ولقد اتبعت المانيا النظرية الاولى واتبعت الولايات المتحدة النظرية الثانية .

النظرية الالمانية

رغما من أن الحكومة ألمانيا المركزية ميدان نشاطها الخاص فانها مع ذلك تستخدم بما في الوسع جميع موظفي الولايات Les Lander ، ورغما من أن الحكومة المركزية تفرض الضرائب والرسوم الجركية وغيرها ، لتدخل جميعها خزانة « الريخ » فان موظفي الولايات يقومون بجباية هذه الاموال ، أما الموظفون الدائمون للامبراطورية فلا يوجد منهم الا الضروري لمراقبة النظام والاشراف عليه .

وفي الوسع أن نقول مثل هذا القول بالنسبة لجميع فروع النشاط الحكومي ، وحتى بالنسبة للجيش ، فكل حكومة تحتفظ بقواتها الحربية الى حد محدود يمكن الحكومة المركزية صاحبة القيادة العليا اذا ما دعت الاحوال الى وجود هذه القيادة .

أما الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة فخاص بالاسطول . فالاسطول في المانيا على تقيض الجيش معتبر خدمة عهدية محض . ولكن هذا مجرد استثناء ، ولكن المبدأ هو أن موظفي الولايات يعملون بصفتهم موظفين عهدين وتستخدمهم الولايات جميعا »

أما في مسألة الادارة والقضاء فان لالمانيا نظاما قضائيا واحدا وعواضعا نظامين فهناك محاكم واحدة تطبق فيها قوانين الامبراطورية أو قوانين الولايات على

ما يعرض عنها من قضايا . فجميع المحاكم هي محاكم الولايات ، إلا المحاكم العالية الإقليمية والمحكمة العليا .

النظرية الامر يكية

أما في الولايات المتحدة فلمهم لم يبذلوا أى جهد في سبيل ادارة أعمال الحكومة المركزية وحكومات الولايات بواسطة هيئة واحدة من الموظفين ، ذلك بان لادارة الاعمال في كل من درجتى الحكومات هناك موظفين خاصين ، مستقل بعضهم تمام الاستقلال عن البعض الآخر .

وهذا النظام يثنى نظام الادارة ثنائية تامة فيما عس الوظائف الحكومية العامة والوظائف الخصوصية لكل حكومة ، فوظفو الدولة العهدية المركزية هم وحدهم الذين يجبون أموال الدولة العهدية أو يتفقونها ، أما اذا كانت الاموال خاصة بالولايات فان موظفى الولايات هم الذين يؤدون هذا العمل من تحصيل وافناق . وهكذا تجد في الولايات المتحدة مصالح عهدية ومصالح محلية جنبا إلى جنب وفرض واحد . وهذا نظام يقضى بطبيعته الى فقدان جهود عظيمة ، ولذلك فانه نظام منحط عن النظام المتبع في المانيا ، وما يجعل هذا النظام معيبا هو عدم وجود وسيلة للتوفيق بين أعمال هذين النوعين من الموظفين .

ومع ذلك فان أولى الشأن قد بذلوا في سبيل هذا التوفيق نوعا من الجهود ، ذلك بأن الموظفين العهدين والموظفين المحليين الذين يؤدون عملا واحدا متماثلا قد الفوا جماعات اختيارية درست المسائل المشتركة ، وبذلوا أقصى الجهد للوصول الى الاتفاق تلقاء مبادئ عملية مشتركة ، ولكن رغما من ان هذه الجماعات الاختيارية قد أدت أعمالا هامة بروح تستحق الاعجاب فمن الواجب الاعتراف بان الفقه والشراح الامريكان لم يقدروا النتيجة تقديرا مشجما .

الاشكال القانونية

المقابلة لأغراض سياسية

ان لكل دراسة قانونية مستوى على وظائف من ناحية ونظريات قانونية من ناحية

أخرى ، فمن الواجب إذن ان يكون لكل دراسة قانونية أولكل دراسة في ميدان القانون العام على الخصوص هدفان . أحدهما تعرف طبيعة النظم التي اتبعتها الدولة في سبيل إدارة أعمالها ، وثانيهما بيان الطريقة التي تستخدم بها هذه النظم ، فالغرض لا يخرج إذن عن بيان المبادئ الجوهرية التي قامت عليها هذه النظم والاسباب التي حدت إلى إتباعها والغرض الذي يراد تحقيقه من وراءها . وإذن يجب أيضا أن نصف هذه النظم ونبين روحها الداخلي والغراض السياسية التي تقابلها .

ولفهم حقيقة هذه الفكرة ، فكرة مقابلة أغراض سياسية للأشكال القانونية ، نرى من الواجب أن نضرب مثلاً مستعاراً من التاريخ الدستوري الفرنسي . لقد أنشأت فرنسا في سنة ١٨٧٥ مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، وقالوا بصدد ذلك ان إنشاء هذين المجلسين يمكن من تخفيض القوانين على أحسن وجه ممكن وهذا سبب نظري يمكن أن يكون ذريعة ولكنه لا يجدي في الواقع . ذلك بأنهم خلقوا في سنة ١٨٧٥ مجلسين ليكون مجلس النواب مقدماً على الآخر ، ويكون مجلس الشيوخ مؤلّفاً بطريقة تمكنه من كبح جماح مجلس النواب ، فاعضأوه ينتخبون على عدة درجات ، فضلاً عن أنهم يختارون من بين الشخصيات الذين شغلوا مناصب سياسية حتى يكون الزمن قد زودهم بالتجارب وأشرتهم الاعتدال .

ولقد عدلت هيئة انتخاب مجلس الشيوخ في سنة ١٨٨٤ ، وعدلت أيضا لأغراض سياسية ، ففي سنة ١٨٨٤ كان مجلس الشيوخ ينتخب بواسطة هيئة انتخابية تفوق فيها مندوبو الاخطاط الريفية التي سميت بمبدأ الريفية ، وهو المبدأ الذي أراد المشرع ان يكون عليه مجلس شيوخ . فهل عندما ادخل تعديل سنة ١٨٨٤ على هيئة انتخاب مجلس الشيوخ كان المشرع يجرى وراء تحقيق نظرية سياسية ؟ نعم ! لانهم خولوا الاخطاط الذين أرادوا أن يكون لهم التفوق عدداً أكثر من المندوبين وسحبوا من الاخطاط الريفية تفوقها دون أن يخلعوا هذا التفوق على المدن الكبرى التي تقوى فيها المبدأ الاشتراكي الخفيف ، ولكنهم خلعوه على المدن الوسط حتى يضمنوا الاغلبية للحزب الراديكالي .

ان هذا المثل يدل على أن نظريات العدالة قد تلوح أنها ذرائع ، ولكن ما يخلق النظم القانونية في الواقع هي الاعتبارات السياسية ، ولا سيما في ميدان القانون العام ، فمن الواجب البحث عن أسباب قيام النظم في الاعتبارات السياسية والتاريخية لذلك كان من الواجب علينا ونحن ندرس الدول العهدية ان لا تسحرنا أشكالها القانونية ، وأن نتحرى الوقائع السياسية تحت دهان الصورة القانونية .

فاحسن وسيلة لاداء دراسة مشبعة بهذه الروح هي تلك التي تنطوي على دراسة كل دولة عهدية من ناحية تاريخها واستخلاص الاشكال التاريخية والفروض التي انطوت عليها الاسباب السياسية التي دعت إلى وجود هذه الاشكال القانونية ، ولكن لا ضرورة لذلك إلا اذا لم يطرق باب الموضوع طارق ، أما اذا كنا أمام موضوع قد محص وبُحث فمن الواجب أن تقتصر الدراسة على الاشكال القانونية والفروض السياسية حتى يتسنى لنا تبيان الصلات التي ربطت بين هاتين الناحيتين . واذن سنبدأ دراسة الدولة العهدية ابتداءً من أشكالها القانونية المعروفة ونظرياتها لنُدلى بفكرة عن حدودها القانونية.

ثم ندرس بعدئذ بعض دول عهدية بصفة خاصة ، فنعرف بأية طريقة تاريخية تكونت ، ونمحص هذه الحوادث لنعرف رجوعها وآثارها في الميادين القانونية .

واليك بياناً عن خطة الجزء الخامس

(١) النظريات القانونية في الدول المركبة

(٢) امثلة للدولة المركبة كي نبحت عن العمل السياسي الذي أدى إلى اتباع

هذه الاشكال القانونية التي استقرت وتحدت .

صورة تقرير وزارة المعارف العمومية

عن الجزء الثالث من علم الدولة

اطلعت على مؤلف الاستاذ احمد وفيق في علم الدولة جزء ثالث ، وأنى أؤيد زميلي الدكتور حامد زكى في تقديره للكتاب من وجهة الثقافة العامة ، أما من الوجهة الدستورية فاني أرى للكتاب قيمة خاصة ، لان النظم الدستورية والسياسية مدينة في نشوئها إلى تكوين تاريخي طويل الامل ، وقد عني المؤلف باستعراض أطوار هذا التكوين التاريخي استعراضاً علمياً شاملاً ، كما عني باستخراج المبادئ الدستورية وشرح أطوار نشأتها التاريخية مما يستحق الثناء على ما بذله من مجهود في اخراج هذا المؤلف ما
وايت ابراهيم

١٦ يناير سنة ١٩٣٦

مراجع الجزء الرابع

نشر فيما يلي أهم مراجع هذا الجزء حسب الحروف الهجائية

A

Académie de droit Interna
Allin (C . D)

Recueil des cours 15 Vol .
Le Statut interna . des Dominions
britannique (Revue de d . int
et de légis , Comparée
1925 . p . 760 et sv

Amiable (L)

De la responsabilité de l'empereur
et de ses ministres . Paris 1871

Andréades (A)

Les finances de la Grèce . Paris
1915 - Les controles financiers (Re-
cueil des cours t IV , 1925 . p 5 —
108 . — Un coup d'œil sur les
finances serbes — Histoire de La
banque d' Angleterre . — La science
des finances (en grec) . Athènes
1909

Anson (Sir . W .)
Anzilotti

Law and Custom . Oxford 1911 .
Teoria generale della responsa-
bilità della stati nel dir , intern
Firenza 1902 — La formation du
royaume d'Italie au regard du droit
intern R . D . I . 1912

Avalle (E)

Notice sur les colonies anglaises :
Paris 1883

B

Basdevant (J)

L' action coercitive anglo —
germano — italienne contre le
Vénézuéla , 1904

Bedwell (C . E . A)

The Legislation of Empire . Being
a Survey of the legislative enact-

- ments of the British Dominions
from 1907 , 4 vol . Londres 1907 .
- Besant (Sir W) The Rise of the Empire . Londres
(1897)
- Bianchi (N) Storia docum , della diplomazia
eur , in italia . Torino 1872
- Bluntchli Le d . intern codifié
- Buchet (E d) Le statut des Dominions britan-
niques en droit constitutionnel
et en droit international . Thèse
droit , Paris 1928
- Budge Commentaries on colonial and
foreing Law . nouvelle édition ,
5 vol . Londres 1907
- Buller (Ch .) Responsible government for Colo-
nies . Londres (1862)

C

- Caldecott (A) English colonisation and Empire
2 Vol . Londres (1894)
- Campion De l ' exercice 'anti- social des
droits subjectifs ; la théorie de
l'abus des droits (Bruxelles-Paris
1925)
- Cavaglieri (A) I Soggetti del diritto internazionale
dans la Rivista di diritto interna-
zionale 1930
- Chateaubriand . Le genie du christhianisme - Mé-
moires d ' outre - tombe
- Chevalier (J . J) L ' évolution de l ' Empire bri-
tannique 2 Vol . Paris 1930 .
- Chevilly (de) Les problèmes de la Russie future .
- Coker (F. W) Political theories of recent times
1924 .
- Comte (A) Extraits (publ. par Barante . Paris
1863)
- Couve de Mourville Les gouverneurs dans les Domi-
nions britanniques . Thèse droit.
Paris 1929 .
- Creasy (Ed) The Imperial and colonial consti-
tutions of the Britannic Empire

including India institutions -
Londres 1872 .

Curtis

The Problem of Commonwealth
Londres (1916) — The common
wealth of Nations , Londres (1918)

D

Dareste

Les constitutions modernes - Paris
1933 .

Defibour

Histoire diplomatique de l'Europe

De Lannoy (Ch) et

Histoire de l'expansion coloniale

Van der Linden

chez les peuples européens (2 Vol -
Bruxelles 1927)

De Louter

Le droit international positif -

Demogue (R)

Traité des obligations en général
Paris 1924

Dicey

Conflict of Laws. Londres 1922

Diena

L ' individu devant l ' autorité
judiciaire générale de droit in-
ternational . R . g . d . i . P 1909

Drago

Les emprunts d ' Etats et leurs
rapports avec la politique inter-
nationale . Revue . générale de
droit international public. Paris ,
1907

Duguit (L)

Traité de droit constitutionnel .
Paris . 1921 .

Duncan Hall (H)

The British Commonwealth of
Nations . Londres 1921 . — The
Balfour Report and its historical
Back ground (ibd)

E

Egerton (H . E)

Fédération and unions within the
british Empire , Oxford - (1911)

Eutrope (E)

Le Regime politique des colonies.

Anglaises à self-government. Thèse
droit , Aix 1909

F

Fauchille

Traité de droit international

Fedozzi

La situation juridique du Monté-
negro . (Genève 1921)

Fenwick

International law .

Fouques- Duparc

La protection des minorités de
race, de langue, de religion. Paris 1922

Freund

Le droit civil de la Russie soviétique
Manheim 1924

G

Gambetta

Discours

Garner (J . W .)

Recent développement in internatio-
nal law . Calcutta 1925 - Des
limitations à ' la souveraineté
nationale dans les relations exter-
ieures (Revue du d . intern . et
de législ. comparée)

Gaudu

Essai sur la légitimité des gouver-
nements dans ses propres rapports
avec les gouvernements de fait .
Paris 1914 .

Gemma

Gouvernements de fait

Gidel

Droit constitutionnel comparé
(cours 1927 - 28)

Greswell (W . P)

The Growth and administration
of the British Colonies 1807-1867 .
Londres 1898

Grotius

De jura belli ac pacis .

Growsky

La chute de la monarchie en Russie

H

Hall

A Treatise of international law
8 me éd . Oxford 1924

Harrison Moore (Sir . W .)

The Dominion and Treaties. dans.

- Journal of comparative legislation and international law 1926 . p 30 et sv
- Hauranne (Duvergier de) Histoire du gouvernement parlementaire en France
- Heffter Le Droit interna de l' Europe - 1873
- Hegel Philosophie de l' esprit - Traduction Vera , éd Paris 1867
- Higham (C . S . S) History of the British Empire Londres 1923 .
- Hill (David Jayne) L' Etat Moderne et l' organisation internationale - Paris 1912 - Legal limitations upon the initiation of military action , dans Proceedings of the American Society of international law , avril 1925 .
- Hurst(Sir Cecil) Unit under the international law . The British Empire as a Political
- I
- Idelson (R) La Révolution Russe et le statut juridique des Russes
- Ivanowky Le droit public russe ,kazan 1908
- J
- Jebb (R) The Imperial conference-A History and a Study . (2 vol) . Londres 1918 .
- Jellinek Les unions d' Etats
- Jenks (E) The Government of the British Empire , as at the end of the year 1917 - Londres 1918 .
- Jenkyns (Sir. H) British Rule and Jurisdiction beyond the Seas . Londres 1902
- Jèze (G) Principes généraux du droit administratif . 3 me éd . Paris 1925
- Théorie générale des motifs déter-

minants dans la Revue du droit public - 1922).

K

Kant

Eléments métaphysiques de la doctrine du droit. 1797. Traduction Barni, Paris 1857.

Keith (A.B.)

Responsible government in the Dominions, 2me éd, 2 vol Oxford 1927 — Constitution, administration and laws of the Empire London 1924 — The Sovereignty of the British Dominions, Londres 1929. — Note on Imperial Constitution law. — Selected Speeches and Documents on British Colonial Policy. A Constitutional History of the first British Empire, Londres 1930. — Imperial Unity and the Dominions — (1915) — The International Status of the Dominions dans Journal of comparative législation 1923, — Dominions Home Rule in Practis, Londres 1921 — War government of British Dominions Oxford 1921.

Kluber

Le droit des gens moderne de l'Europe 1874.

Kaurkounoff

Le droit public russe.

Kosters (J)

Les fondements du droit des gens — Contribution à la théorie générale du droit des gens — Bibliotheca visserian, Leyde, 1925.

Krabb (H)

Die moderne Staatsidee at 2 me éd 1919.

L

Laband

Deutsches Staatsrecht. Reiches éd 1909.

Lacock

Les limitations du gouvernement fédéral.

Lagarde

La reconnaissance du gouvernement des Soviets, Paris 1924.

- Lamartine** Histoire de la Révolution de février Paris 1860.
- Laparre (E)** La théorie de l'abus des droits et la théorie de détournement de pouvoir.
- Lapradelle (A, de)** Principes généraux de droit international.—La question chinoise — Projet de déclaration de droits et devoirs des nations — Recueil des arbitrages internationaux
- Larnaude** Les gouvernements de fait . Revue géné du d. inter pub. 1921.
- Lasson** La philosophie de l'Etat.
- Lawerence — Lowell (A)** The Imperial Conference dans the Commonwealth of nations. Boston 1927.
- Le Fur** Etat fédératif et Confédération d'Etats.—Cours de droit international (1927 - 1928) — La souveraineté de de l'Etat et le droit international dans les lettres, Janvier février 1925.
- La Merchant-Minty (Leonard)** Constitutional laws of the British Empire, Londres 1928.
- Leroy-Beaulieu (Paul)** De la colonisation chez les peuples modernes (2 vol) Paris 1912.—Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes Paris 1901.
- Lewis (Sir B.C.)** Essay on the Government of Dependencies, Londres 1901.
- Lewis (M)** The Treaty-making Power of the Dominions — Ebda 1925. — The international Status of the British self-governing Dominions dans British Year Book of international law 1922-1923.
- Liebert** Instructions de 1863 pour les armées en compagnie des Etats-Uni.
- Liepert** Das Internationale Finanzrecht, Vienne 1912.

- Lorimer La doctrine de la reconnaissance, fondement du droit international (R.d. intern et de legisl. comparée 1884).
- Lucas (C— P) The British Empire, six lectures (Londres 1918.)—The story of the Empire, Londres 1924.

M

- Makowski Essai sur le principe générateur des constitutions politiques 1810.
- Maistre (J. de) Du Pape 1819, les soirées de St. Peteresbourg 1821.
- Mandelstam La protection des minorités. Recueil des cours—1923. p. 367 à 519.
- Mannes Staatsbankrotte.
- Martens Precis du droit des gens moderne de l'Europe 1864.
- Merlin Rep univ. et raisonne de jurisp. Paris 1908
- Mills Colonial Constitutions. Londres 1852.
- Moeller Folkerette.
- Mohl (R. Von) Staatsrecht, Volkerrecht, und Politik
- Montesquieu Esprit des lois.
- Moore (John Basset) International arbitrations — La doctrine de Drago.
- Moulin A Digest of international Law as embodied in diplomatic discussions. Washington 1906.
- Murray (A) Le contrôle international sur les finances d'Egypte, de la Grèce et de la Turquie, Paris 1899.

N

- Newfang (O) The Road to World Peace, a Federation of Nations—Londres 1924.
- Nolde (B) Le Code civil de la République des Soviets — Bulletin de la société de législation comparée 1923.

O

Oppenheim

International Law - 1920.

P

Paulus (J)

Les " affaires domestiques " de l'article 15 alinéa 8 du Pacte de la Société des nations, dans la Revue de droit intern de sciences diplomatiques, politiques et sociales 1924

Pella
Pillet

La criminalité collective des Etats
Recherches sur les droits fondamentaux des Etats.

Podesta - Costa

Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de fait par des Etats étrangers (R.G. de d.intern 1922.

Politis

Recueil des Arbitrages . internationaux — La Justice internationale — Paris Hachette 1924.—Le problème des limitations de la souveraineté et la theorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux— Les emprunts d'Etats en droit international. Paris 1894.

Pradier - Fodéré

Traité de droit international public européen et americain.

Proudhon

Le principe fédératif.

R

Ralston (J)

Le droit international de la démocratie, Paris, Brière, 1923 - Venezuela arbitrations of 1903.

Rivier

Principes de droit international.

S

Saldana (A)

La defense sociale universelle, Cahors 1924

Scelle

Essai de systématique du droit international (plan d'un cours de

droit intern .

T

- Todd (A) Parliamentary Government in the British Colonies — Londres 1880.
- Travers (M) Le droit pénal international, Paris 1923.

V

- Vattel Préliminaires — Le droit des gens.
- Visscher (Charles de) The Stabilization of Europe, Chicago 1924 — Le droit international des communications—Paris, Gand 1924 — La codification du droit international, Recueil des Cours 1925.

W

- Weathon Element du droit international 1858
- Westlake Chapters of international law — Collected papers.
- Wuarin Essai sur les emprunts d'Etats et la protection de droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers, Paris 1907
- Zimmern (A — E) The third British Empire, Londres 1926. — The British Commonwealth and the league of nations traduit sous le titre : « L'Empire Britannique et la Société des Nations, Paris 1930. — Die Kolonialpolitik Grossbritanniens.

فهرست الجزء الرابع

ص	ص
الاستفتاء في سبيل الضم	٣ المقدمة
١٦ ذكرى التاريخ - هل يسير الاستفتاء الى الزوال	٤ الى ولدنا ظهير
١٧ الاستفتاء في نهاية الحرب	الباب الاول
٢١ تطبيق آخر لحق الشعوب - الانفصال بالاتصال	في تكوين الدولة
٢١ مسألة جزر آلا ند	الفصل الاول
٢٣ الموضوع	٥ المبادئ الاساسية
الفصل الثاني	٦ استمرار قيام السيادة
التطبيق المباشر لحق الانسان	على مبدأ الملكية العقارية
كشفي في دولة	٧ زوال فكرة ملكية السيادة
٢٩ حق الانفصال	٧ نتائج هذه الفكرة
٢٩ حق الانفصال والانسلاخ	٨ نظرية التوازن
٣٢ أول مبدأ لولسن	١٠ نظرية قاتل
٣٣ ثاني مبدأ لولسن	١٠ الدولة حق الانسان
٣٤ ثالث مبدأ لولسن	١١ حق الانسان في دولة
٣٦ مصر مستقلة قانونا	١٢ الحق في دولة معينة
٤٠ مناقشة النظرية - اعتراض على مبدأ الاستفتاء	المبادئ الاصلية لمادة الجنسية
٤٤ الامتيازات الاجنبية ملغاة في مصر	١٥ الارادة الجماعية للانسان
٤٥ الامتيازات قديمة	على اعتباره شعبا والدولة
	١٥ التطبيق الغير المباشر لحق الشعوب

٤٥	الفكرة الدولية من الامتيازات	٦١	تشكوين دولة
	طبيعة عقود الامتيازات		نوعا تقرير المصير
	سريان الامتيازات في مصر		حق التصرف الرشيد
٤٦	احتمال تعديل الامتيازات وشروطه	٦٢	حق التصرف القاصر
	الامتيازات سبقة واحتجاج الاتراك عليها .	٦٣	حماية الاقليات
			مهمة الدولة
٤٧	الغاء الامتيازات في تركيا	٦٦	الفارق بين القبول في عصبة الامم
٤٩	الغاء الامتيازات في مصر		وعصبة الدول
٤٩	الامتيازات ملغاة بحكم الانفصال	٦٧	المساواة بين الدول
	عن تركيا	٦٨	أسباب المساواة القانونية
٥٠	في فسخ المعاهدة	٧٢	في الاعتراف وتطبيقاته المختلفة
	المعاهدات القصيرة الاجل	٧٣	كيف يكون قبول طلب الاعتراف
٥١	المعاهدات الطويلة الاجل		الباب الثاني
	شرط بقاء الحال		المناقشة الفقهية
٥٢	في القانون المدني		ميلاد الدولة والاعتراف بها
	التسليم بتحديد أجل المعاهدات		الفصل الاول
٥٣	النظرية الالمانية	٧٥	في الشخصيات الدولية
٥٤	النظرية الفرنسية	٧٦	أهلية الدولة
٥٥	نظرية الالتزامات والمعاهدات	٧٨	في السيادة
٥٦	تغير مركز مصر	٧٩	تشكوين الدولة
	تحديد النشاط الدولي المصرى	٨٠	الشخصية الدولية والجماعات
	المستولية الدولية المصرية	٨٢	» » والاقليات
٥٨	حسن نية مصر	٨٣	الصفة القانونية لعصبة الامم
٦٠	شروط الانفصال والانسلاخ		

ص	ص
أثر الاعتراف على الماضي	ليست الدولة والشخصية الدولية
شروط الاعتراف ١١٧	٨٤ بمعنى واحد
الفصل الرابع	الفصل الثاني
١١٩ أشكال الاعتراف وشروطه -	٨٨ ميلاد دولة جديدة
الفارق بين الاعتراف القانوني	المشينة الانشائية
والاعتراف الفعلي	٩٠ وسائط تكوين الدولة
١٢٠ منح الاعتراف	ما ترتب على الحرب العظمى
١٢١ هل للدولة الجديدة حق في الاعتراف	٩٤ تكوين دولة بطريقة هدم دولة قاعة
١٢٢ حرية رفض الاعتراف	الاسباب السامية لتكوين دولة
شروط تكوين الدولة	٩٦ مركز البلاد الواقعة تحت الانتداب
١٢٤ أرض الدولة	٩٨ ركن الارادة في تأسيس الدولة
١٢٦ شرط قيام الحكومة لقيام دولة	٩٩ ميلاد الدولة العهدة الاستقلالية
١٢٨ اعتراف دولة بدولة خلال الحرب	١٠٠ ميلاد الدولة العهدة المركزية
١٢٩ شروط الاعتراف	١٠١ استمرار الدولة
١٣٠ الطرف المحارب	١٠٣ ميلاد الدولة وعصبة الامم
الاعتراف كأمة	عصبة الامم وتضييق مبدأ تكوين
١٣٤ الاعتراف المؤقت	الدولة .
١٣٥ الخلط بين الحكومة والدولة	الفصل الثالث ١٠٦
اعتراف الدولة صاحبة السيادة	١٠٧ الاعتراف بدول جديدة
١٣٦ بالدولة الجديدة	١٠٨ موضوع الاعتراف واشكاله
١٣٧ قيمة الاعتراف بتحفظ	١٠٩ قيمة الاعتراف
العلاقات الدولية عند الاعتراف	١١٤ آثار الاعتراف
١٣٨ بالواقع	١١٦ الطبيعة البيانية للاعتراف وسريان
١٣٩ هل للمعترف سحب اعترافه	

ص	ص
معنى الاستفتاء	١٢٤ مناقشة احتمال سحب الاعتراف
الحكومة الفعلية ١٧٠	الفصل الخامس
نظريات الحكم ١٧١	١٤٥ حول عصبة الأمم والاعتراف
مصدر المشروعية ١٧٢	قبول الحمايات في العصبة
التقادم والمشروعية ١٧٣	١٤٦ أثر القبول في العصبة
التنحي والمشروعية ١٧٥	١٤٨ تحفظ هام
وضع اليد على سلطة	أثر الخروج من العصبة
النظام والامن الاجتماعى ١٧٦	١٤٩ بعض ملاحظات على سريان
غرض القانون	الاعتراف على الماضى
مدة سقوط الحق واكتسابه	الباب الثالث
فى الفضول	فى الحكومة الفعلية
١٧٧ محو آثار السلطة العسكرية	الفصل الاول
١٧٨ الضرورة والمشروعية	١٥٣ • الدول والحكومات
١٨١ الوسط القومى والمشروعية	١٥٦ تكوين الحكومات
١٨٢ إرادة الشعب والمشروعية	التكوين الاصلى
١٨٤ حكومة الثورة الكبرى	١٥٧ التكوين الفرعى
١٨٥ الامبراطورية	١٥٨ تكوين ايطاليا
أول سقوط لنابليون	١٦١ تكوين الامبراطورية الالمانية
١٨٦ حكومة المائة يوم	١٦٢ امبراطورية النمسا
١٨٦ حكومة لويس الثامن عشر	١٦٣ الحكومات الفعلية ومشروعيتها
١٨٧ ثورة سنة ١٨٣٠	فى النظام الدستورى
١٨٨ حكومة ثورة سنة ١٨٤٨	١٦٥ دستور فرنسا عقب جريمة ٢ ديسمبر
جريمة ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١	سنة ١٨٥١
مشروعية حكومة سنة ١٨٧١	

- ٢١٦ الالتزامات المترتبة على معاهدة
٢١٩ قيمة المعاهدات في القانون الدولي
٢٢٦ الديون والاعتراف

الفصل الثالث

- ٢٢٧ واجب الحكومة الفعلية نحو رعاية
القانون الدولي
٢٣٠ الاعتراف وتقدير الظروف
٢٣٣ الاعتراف الصريح والضمني

الباب الرابع

تحديد السيادة

- نظرية تجاوز الحقوق والسرف
في ميدان العلاقات الدولية

الفصل الاول

- ٢٣٧ الفكرة الجديدة من القانون الدولي
٢٤٣ في السيادة
٢٤٧ نظرية الحقوق الجوهرية
٢٤٨ تحديد السيادة بالمشيئة الذاتية

الفصل الثاني

- في ميدان الحرية المحدودة
٢٥٧ ملاحظات عامة
أصل التحديد

المشروعية في إيطاليا

- ١٩٢ المظهر الاول
١٩٣ » الثاني
» الثالث

- ١٩٤ مركز هذه الحكومات
١٩٧ في روسيا
١٩٩ في المانيا
٢٠٠ في امبراطورية هسبورج
في النمسا
٢٠٢ في المجر

الفصل الثاني

- ٢٠٣ الحكومة الفعلية ومشروعيتها
في القانون الدولي
٢٠٣ معنى الحكومة والاعتراف بها
٢٠٤ الفرق بين الاعتراف بالحكومة
والاعتراف بالدولة
٢٠٥ هل هناك قاعد للاعتراف ورفضه
٢٠٩ الاستقرار والاستمرار اعتباران
سابقان على الاعتراف
٢١٢ الاعترافات السياسية السابقة على
صدور الاعتراف ورفضه
٢١٥ الاعترافات القانونية السابقة على
صدور الاعتراف ورفضه

٢٨٨	طبيعة العقود الدولية	٢٥٩	نظام الأنهر
٢٩٧	التوسع في المسؤولية الدولية	٢٥٩	عن الأنهر الدولية
٢٩٧	نظام الاقليات	٢٦١	الأنهر القومية
٢٩٩	استخدام القوة وحق الحرب	٢٦٤	التوسع في تحديد حريات الدول
	الفصل الثانى	٢٦٥	حرية المواصلات والنقل
	ميدان الحرية المطلقة للدولة	٢٦٦	منع العزلة التجارية
٣٠٢	او الميدان المحتفظ به	٢٦٨	مراقبة مالية الدولة
»	تعريف النطاق المحتفظ به	٢٧٠	تعريف الرقابة المالية الدولية
٣٠٦	الطبيعة القانونية للنظام المحتفظ به	٢٧٣	نيات التدخل
٣٠٨	محتويات النطاق المحتفظ به	٢٧٤	كيف نشأت فكرة الرقابة فى
٣١٦	مضار النطاق المحتفظ به		تركيبا
	الفصل الثالث	٢٧٨	من الافلاس إلى الرقابة
٣٢١	تضييق النطاق المحتفظ به	٢٧٩	الاقتصاد وتطور المراقبة
٣٢٢	رقى القانون الاصطلاحي ونموه	»	الضمان
»	فى الاتفاقات الخاصة	»	اختصاص مجلس الدين العثماني
٣٢٣	الهجرة	٢٨١	من سنة ١٩٠٨ الى سنة ١٩١٤
٣٢٦	نشاط المكتب الدولي للعمل	»	من سنة ١٩١٤ الى الآن
٣٢٩	نشاط عصبة الامم	٢٨٤	وجهة نظر الحلفاء
٣٣٠	تبويب القانون الدولي	»	وجهة نظر الاتراك
	الفصل الرابع	٢٨٣	فى بلغاريا من سنة ١٨٨٨ الى سنة ١٩٠٢
	نظرية السرف فى الحقوق	٢٨٤	من سنة ١٩١٤ الى سنة ١٩١٨
٣٣٦	ملاحظات عامة	٢٨٦	الطبيعة القانونية لعقود القرض
			العام للدولة - بين دولة ودولة
		٢٨٧	بين دولة وأجانب

٣٣٨	نظرية السرف في القانون الداخلي	٣٨٥	الناحية التجارية
٣٣٩	» » » » » الخاص		في فرنسا
٣٤٣	» » » » » العام		
٣٤٦	» » » » » والعلاقات الدولية		الباب الخامس
	» الاعتبارات النظرية		الدولة المركبة
٣٥٢	امكان تطبيق نظرية السرف عمليا		الفصل الاول
٣٥٤	بحث الوقائع		
٣٥٥	١ — غلق الموانئ استثنائيا	٣٩٠	كلمة عامة
٣٥٦	قضية بورتندريك	٣٩٠	ماهى الدولة المركبة
٣٥٨	قضية غلق ثغر بيونس ايرس	٣٩١	في انواع الدولة المركبة
٣٦١	ب — الابعاد	٢٩٢	دولة الازدواج الشخصى
	الفصل الرابع		» انجلترا وهانوفر — هولندا
			ولوكسمبورج
٣٧٠	السيادة الجوية والقانون الدولى —	٣٩٣	بلجيكا والكونغو
	» عن الملكية الجوية		» الدنمرك وايسلندا
٣٧٢	بعد الحرب		» الازدواج الارادى
٣٧٣	مبادئ الاتفاقية	٣٩٤	راى المسيو ده لابراديل فى
٣٧٤	الاتفاقية الجوية		الازدواجين
٣٧٦	رأى المسيو ده لابراديل فى الاتفاقية	٣٩٧	ازدواج بلجيكا بالكونغو
٣٧٩	تنظيم الحرب الجوية للمسيو ده	٣٩٩	الدولة المهدية
	لابراديل		» انواع الدولة المهدية
٣٨١	الطيران التجارى والعلاقات الجوية	٤٠٠	طبيعة الرئخ منذ سنة ١٩١٩
	» السياسة الاقتصادية للحكومات	٤٠١	حيوية الفكرة المهدية فى المصر
	والشركات		الحاضر

ص	ص
بالدول الاجنبية — الدفاع الامبراطورى	٤٠٢ الدولة العهدية للجمهوريات الاشتراكية السوفيتية
الفصل الثالث	٤٠٣ اعضاء الاتحاد السوفيتى
تفصيل البناء الامبراطورى البريطانى	الفصل الثانى
٤١٥ مقدمة	٤٠٦ كلمة اولية فى البناء القانوني
٤١٦ ترتيب عناصر الامبراطورية البريطانية حسب موقعها القانوني — عصبة الامم البريطانية	للامبراطورية البريطانية
٤١٩ عناصر الامبراطورية المتساوون قانونا	٤٠٧ المتفاوضات الامبراطورية البريطانية منذ سنة ١٨٨٧
٤٢١ الهند البريطانية	٤٠٨ موقف ولايات التاج الحرة فى سنة ١٩١٤
» اجزاء الامبراطورية البريطانية	٤٠٩ الشخصية الدولية لولايات التاج حتى سنة ١٩١٤
٤٢٢ علاقات ما بين اجزاء الامبراطورية البريطانية	٤١٠ النظام الدستورى والدولى لولايات التاج فى سنة ١٩١٤
٤٢٤ الوثائق الخاصة بالنظام الامبراطورى الدستورى	٤١٠ دولة ارلندا الحرة
» قانون صحة القوانين الاستعمارية	٤١١ عمل المتفاوض الامبراطورى فى سنة ١٩٢٦
٤٢٧ المتفاوض الامبراطورى سنة ١٩١٧	٤١٢ خلاصة اولية لقرارات متفاوض سنة ١٩٢٦ — لقب الملك — ولاية
٤٢٨ المتفاوض الامبراطورى سنة ١٩٢٣	الولايات — علاقة برلمان لندرا بالبرلمانات المحلية
٤٢٩ فى المفاوضات	٤١٣ علاقة القسم القضائي بالمجلس المخصوص — علاقة الولايات المستقلة
٤٣٠ فى توقيع المعاهدات	
٤٣٠ ابرام المعاهدات	
٤٣١ المتفاوض الامبراطورى لسنة	

ص	ص
٤٥١ القاب الملك والبرلمان	١٩٢٦
٤٥٢ الاعلان الملكي الرقم ١٣ مايو سنة ١٩٢٧	٤٣٢ نظام بريطانيا العظمى والولايات
٤٥٣ متفاوض سنة ١٩٢٩	٤٣٤ مركز الهند الخاص
» حق الاعتراض - الموقف الحاضر	٤٣٥ العلاقات بين مختلف اجزاء
٤٥٥ توصيات	الامبراطورية البريطانية
» حق التحفظ	٤٣٥ لقب صاحب الجلالة
٤٥٨ توصيات - حق التعليق المطلق	٤٣٦ مركز المحاكم العموميين
» لسريان القوانين - التعليق الاجباري	٤٣٧ أثر تشريع الولايات
لسريان القوانين	٤٣٩ التشريع الخاص بالبحرية التجارية
٤٥٩ الغاء حق تعليق سريان القوانين بنوعيه	٤٤١ حق الاستئناف امام المجلس الخاص
٤٦٠ الجزء الرابع من التقرير	٤٤١ العلاقات مع البلاد الاجنبية
» الاثر الخارجى لتشريع الولايات	٤٤٢ الاجراء الخاص بالمعاهدات
» الجزء الخامس من التقرير	المفاوضة
» قانون صحة القوانين الاستعمارية	٥٤٣ شكل المعاهدات
» الموقف الحاضر	٤٥٥ التفويضات
٤٦٢ توصيات عامة	» الامضاء
٤٦٥ البرلمان ذات الدستور المهدى	» سريان المعاهدات المتعددة الاطراف
٤٦٩ المتفاوض الامبراطورى سنة ١٩٣٠	٤٤٦ التمثيل فى المتفاوضات الدولية
» تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩	٤٤٨ التوجيه العام للسياسة الخارجية
» عن أثر تشريع الولايات - ملحق	٤٤٩ تسليم براءة القناصل الاجانب فى
١ - تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩	الولايات
٤٧٣ عن الاثر المترتب على تشريع جميع	» وسائل الاتصال بين حكومات
	الولايات والحكومة الاجنبية
	٤٥٠ نظرية الاتصال والاستشارة

ص	الولايات - مواد التشريع المقترح	ص
القديمة	٤٧٥ بعض حيثيات التشريع المقترح	
٤٩٣ نظام الحلف الاكيني	» ب - الجنسية	
٤٩٤ السلطة التنفيذية العهدية في الحلف	٤٧٦ ج - نصوص خاصة بجنسية المرأة	
الاكيني	المتزوجة	
» سلطة المداولة - المؤتمر	» د - محكمة عصبة الامم البريطانية	
٤٩٥ النظم العهدية المركزية في العصر	٤٧٧ هـ - نصوص خاصة بالبحرية التجارية	
الحاضر	» و - نصوص خاصة بمسائل الدفاع	
٤٩٦ العهدية الاستقلالية لاقليم البلاد	» ز - تعيين الحكام العموميين	
الوطيئة	٤٧٨ ح - نظام الاتصال والاستشارة في	
٤٩٧ اختصاصات السلطة المركزية	مادة الشؤون الخارجية	
» ا - الاختصاصات الخارجية	٤٨١ ط - طرق الاتصال والتبليغ بين	
» ب - الاختصاصات الداخلية	» حكومات الولايات وحكومات	
» تأليف السلطة المركزية	الدول الاجنبية	
٤٩٨ هيئة الطبقات الثلاث	٤٨٢ ي - نظام المندوبين السامين	
» مجلس شورى الدولة	٤٨٤ دستور وستمنستر	
٤٩٩ وظيفة مجلس شورى الدولة	٤٨٩ الخلاصة	
٥٠٠ الرئاسة العليا - اصولها التاريخية		
» التوسع التدريجي في اختصاص		
الرئيس الاعلى	الفصل الثالث	
٥٠١ الحكم	٤٩٠ المبدأ العهدي في الماضي	
» الولي	» الفوارق بين العهدة القديمة والحديثة	
٥٠٢ ظهور ادولة العهدة المركزية في	٤٩١ الدولة العهدية المركزية في اليونان	
الولايات المتحدة	القديمة	
العهدية الاستقلالية خلال حرب	٤٩٢ الشكل العهدي المركزي في اليونان	

ص	ص
٥٢٢ مسائل التنظيم السياسي التي تثيرها	الاستقلال
دراسة الدولة المتعددة	٥٠٤ مؤتمر فيلادلفيا ودستور سنة ١٧٨٧
٥٢٣ طريقتا توزيع المجهودات الحكومية	٥٠٦ الفوارق بين العهدين
٥٢٥ مقارنة بين الدولة البسيطة والمركبة	بحث المقاييس القانونية التي تقوم
٥٢٩ النظام المتعدد يكفل الحكم المحلي	عليها الفوارق بين العهدين
والسيادة المحلية بسهولة	٥٠٧ المقياس الاول
٥٣٠ النظام العهدي أقوى من البسيط على	٥٠٨ المقياس الثاني
صد تيار الاستبداد	٥٠٩ المقياس الثالث
النظام العهدي يؤدي إلى المراف	» المقياس الرابع
التشريعي	٥١٠ المقياس الخامس
تفوق الدولة البسيطة على المركبة	٥١١ المقياس السادس
٥٣١ ظروف تكوين الدولة المركبة في	الظواهر التي يجب ان نببحث فيها
وسط امريكا وجنوبها	٥١٢ عن المقياس المبين
٥٣٢ الدول التي تردت بين الشكل	٥١٣ مقياس المسيو لفور
البسيط والمركب قبل أن تصبح دولة	ظروف الوقائع الدافعة الى تكوين
بسيطة	٥١٥ الدولة المركبة
٥٣٤ جنوح الدولة المركبة نحو التوسع	الظروف الدافعة الى الازدواج
في سلطان الحكومة المركزية	٥١٦ واختيار الشكل العهدي
٥٣٥ مراحل تطور الشكل المتعدد في	قيام العدالة العهدية في الولايات
سبيل الشكل البسيط	المتحدة
٥٣٧ وسيلة توزيع الاختصاصات بين	٥١٧ الظروف التاريخية لميلاد النظام
الولايات والدولة المركزية	العهدي واستمراره
٥٣٧ استحالة العمل بالوسيلة الاولى	٥١٩ الفائدة من دراسة الشكل العهدي
٥٣٨ وسيلة النص على الاختصاصات	نظرية السيادة

٥٣٨	اختصاصات الحكومات المركزية	ص
	هي المنصوص عليها عادة	
٥٣٩	سلطات الدول الاقليمية في كندا	
	هي التي عينها الدستور	
٥٤٠	مزايا نظام كندا	
	مزايا الحكومة البسيطة	
٥٤١	تحديد الاختصاصات	
	علاقات ما بين الحكومات في حكومة	
	متعددة	
٥٤٣	تسوية الخلافات بين الحكومات	
	المركزية وحكومات الولايات	
	تعلق بعض قرارات الولايات علي	
	موافقة الحكومة المركزية	
٥٤٤	طلب المعونة من الدولة المهدية أو	
	قبول معونتها	
٥٤٥	تنقيح الدستور وتعديله	
	طبيعة التفوق في الدستور المهدى	
	الدستور المكتوب والدستور الصلب	
٥٤٦	اجراءات التنقيح في الدول المهدية	
٥٤٧	ولايات سويسرا لا تتدخل في تنقيح	
٥٤٨	الفرق بين التنقيح والتعديل	ص
	علاقات ما بين الولايات وبعضها	
٥٤٩	الولايات لا تستطيع عقد اتفاقات	
	فيما بينها الا بتصريح المؤتمر	
	مسائل التنظيم الادارى في الدولة	
	المركبة	
٥٥٠	النظرية الالمانية	
٥٥١	النظرية الامريكية	
٥٥٢	الاشكال القانونية يقابلها اغراض	
	سياسية	
	صورة تقرير وزارة المعارف	
٥٥٥	العمومية عن الجزء الثالث	
٥٥٦	المراجع	

تصحیح خطاً

خطاً	صواب	ص	سطر
بنوعیة	بنوعیه	٦	٢١
ینما احساس	ینما فکرۃ احساس	٩	٥
وابناء	وابنا	١٦	٢
المسیر	المستر	٢٥	٢٣
کثیرا	کثیر	٢٨	١
مشرعا	مشروعا	٤٠	٢٠
١٩٨١	١٩١٨	٣٢	١٣
احساستهم	احساسهم	٣٨	١١
Abdibe	Abdique	٤٢	٣٣
اداة	الغاء اداة	٤٨	٥
معاهداب	معاهدات	٥٠	٤
واحد	واحدا	٧٧	٢٠
Traite de drait	Traité de droit	٨٥	٨
ادارة	ارادة	٨٩	٧
فتحب	فتجد	٩٤	٧
لدولة	دولة	١٠٠	١٢
الآخوين	الآخريين	١٠٤	١٧
نيانية	بيانية	١٠٨	١٧
السبي	النسبي	١١١	٨
الق	التي	١١١	١٧
رمي	ومي	١١٥	٥
الدولة	الدول	١٢١	٩

خطأ	صواب	س	سطر
العصبية	العصبية	١٢٢	٨
المشرعية	المشروعية	١٢٧	٢٢
هبا	هنا	١٣٠	١١
باعتراف	باعتراف	١٣٩	٢
واحد	واحدا	١٤٤	٣
شخصه	الاشخص	١٦٤	٢
١٨٥٢	١٨٥١	١٦٥	٦
Possessivo	possession	١٧٥	١٦
lesphit	l' esprit	١٧٩	١٥
مسروعة	مشروعة	١٧٩	١٦
المؤتمرات	المؤامرات	١٩٠	٨
رأي	رأس	١٩١	٣
Soudermanie	Sudermanie	٢١١	٩
الطبيعية	الطبيعة	٢١٢	١١
craité	Traité	٢١٦	٢٢
موك النمسا	ملوك النمسا وروسيا	٢٢٠	١٥
القاعد	بان القاعدة	٢٢٠	٢٥
احيان	احيانا	٢٢١	٩
soeius	Socius	٢٢٤	٣
بعض باسم	بعض الدول باسم	٢٢٧	٢١
مستولة	مستولية	٢٣٠	٢
١٥٦	٥٦	٢٣٩	٩
جائر	جائر	٢٤١	١
النطويات	النظريات	٢٤١	٣

خطأ	صواب	س	سطر
le	la	٢٤١	١٦
سوعوا	سوغوا	٢٥٣	١١
رالتبعة	والتبعة	٢٥٥	١٩
ترغم	ترغم	٢٥٩	١٠
وتكن	ولكن	٢٦٥	١٤
الظهو	الظهور	٢٧٢	١٦
السادة	السيادة	٢٧٤	٧
الانجيزى	الانجليزى	٢٧٥	١٨
فضلا عن قنالىس	فضلا عن ان قنالىس	٢٧٦	١
للمدينى	للمدينين	٢٧٧	٢١
السنة	السنية	٢٧٩	١٩
ستمسك	استمسك	٢٩٠	٣
المقدوو	المقدور	٢٩٦	١٨
مبدئيا ولا	مبدئيا لا	٣٠٣	٢
le	la	٣١١	١٥
Vipeuil	Vineuil	٣١٣	١٨
فموضا ان	فموضا عن أن	٣١٧	١٢
اضف	اضاف	٣١٩	١٧
Revue international	internationale	٣٢٤	١٨
domestèque	domestique	٣٥٣	١٣
علق	غلق	٣٥٧	٣
له أمر	له ان أمر	٣٥٨	٩
مقيمىن لمو مجرد	مقيمىن ام مجرد	٣٦٣	١
الامبراطورو	الامبراطور	٣٦٤	١٩

خطأ	صواب	ص	سطر
Orthur	Arthur	٣٦٦	١٨
ثم تطبيقها	ثم تطبيقها	٣٦٩	٧
تكون مع الاحتفاظ	تكون عرضة لفارات	٣٧١	١٤
	مع الاحتفاظ		
مادامت ان المصلحة	مادامت المصلحة	٣٨٣	٢١
ان تعمل	ان لا تعمل	٣٩٢	٢١
Loutre	Louter	٣٩٣	١٤
الحيد	الحيدة	٣٩٧	١٥
ضمت	ضمنت	٣٩٧	٢١
حسدا	حشدا	٣٩٨	٣
بلجيكا	بلجيكا	٣٩٨	٩
الادارية	الادوائر ادارية	٤٠٠	١٩
قاعدة	قاعدته	٤٠٢	١٤
اعترفت	اعترف	٤٠٩	١٠
ولا شبهة	ولا شبه	٤١٦	٤
commonallh	commonwealth	٤١٦	٤ هامش
ds l' Empire	de l' Empire	٤١٧	٣٠ هامش
butonnique	britannique		
enactsd	enacted	٤٢٤	٧
حالت	حامت	٤٢٤	١٠
البريطاني لها السلطان	البريطاني السلطان	٤٢٦	١٤
في تشريعها في	في تشريعها ، فلها	٤٢٦	١٥
الشكون	الشكوك	٤٢٧	١٠
marchant	merchant	٤٤٠	٣
٥	و	٤٤١	١٩

خطا	صواب	ص	سطر
pouvoirs	pouvoirs	٤٤٥	٣
parliamentary	parliamentary	٤٥١	١٢
umi	uni	٤٥٢	١١
المستولة	المستولية	٤٥٤	١٦
Valdity	Validity	٤٦٠	٦
١٩٢٦ نسخ	١٩٢٦ هي نسخ	٤٦٢	١١
للتاج مما	للتاج فان مما	٤٦٥	١٢
ترها	تراها	٤٦٦	٢١
١٩٢٢	١٩٢١	٤٦٧	٢٦
لتنطد	المتعددة	٤٨٠	٤
١٩٣٦	١٩٢٦	٤٨٠	٨
للسور	الدستور	٤٨٨	١
تجده	تجده	٤٨٩	٣
ان يدلل	التدليل	٤٨٩	١٠
Etat	Etat	٤٩٠	٦
اليونان	اليونانية	٤٩٢	٩
مينا	معينا	٥١١	١٤
Diceye	Dicey	٥١٧	١٦
Jèzy	Jèze	٥١٧	١٩
دستوري	دستور	٥١٨	٢٠
الطلليان	الألمان	٥٢٠	١٥
ولهذه	وبهذه	٥٢٠	١٩
competencee	compétence	٥٢٠	٢٤
هنا	هذا	٥٢٣	٢١

خطاً	صواب	س	سطر
موظفوا	موظفو	٥٢٤	٦
منسقا	منسقا	٥٢٧	١٤
تعيد	تعيد	٥٢٧	١٦
كثير	كثيراً	٥٢٨	٦
والسلطات	والسلطات	٥٢٨	١٠
يحدث	لما يحدث	٥٣٠	٩
حاة	حاة	٥٣١	٩